Dr. H. W. von ARX

DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON SOLOTHURN SEIT 1830

1951

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548208_0013

DR. H. W. VON ARX

DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON SOLOTHURN SEIT 1830

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG UND HEUTIGER STAND

DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON SOLOTHURN SEIT 1830

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG UND HEUTIGER STAND

Inaugural-Dissertation
der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Staatswissenschaften
vorgelegt von

HANS WALTER VON ARX
aus Olten

OLTEN 1951

Unter dem Titel

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn seit 1830 · Geschichtliche Entwicklung und heutiger Stand

erscheint von vorliegender Dissertation eine Spezialausgabe
für den Buchhandel im Selbstverlag des Verfassers

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät auf Antrag der Herren Prof. Dr. E. Salin und Prof. Dr. V. F. Wagner.

Basel, den 29. Juni 1950.

Prof. Dr. Bernhard Wyss
Dekan

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

ALLE RECHTE VORBEHALTEN
COPYRIGHT 1951 BY DR. H. W. VON ARX, OLTEN
FLORIDUS-DRUCK, WIEN, AUSTRIA

VORWORT

Die vorliegende Arbeit bildet einen ersten umfassenden Versuch, die Probleme des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn sowie dessen Gestaltung seit dem großen politischen Umbruch von 1830 darzustellen. Seit Jahrzehnten zählt der Finanzausgleich im Kanton Solothurn zu den politischen und wirtschaftlichen Problemen, die nie an Aktualität eingebüßt haben. Diese Arbeit ist somit nicht nur von finanzhistorischem Interesse, sondern verfolgt auch den Zweck, sollte eines Tages eine Neuordnung in der Verteilung der Lasten und der Einnahmequellen angestrebt werden, einem solchen Vorhaben als Grundlage zu dienen. Eine Neuordnung drängt sich in vielen Sektoren geradezu gebieterisch auf, stammt doch ein Großteil der geltenden Gesetze und Verordnungen noch aus dem letzten Jahrhundert. Zudem sind manche durch die Entwicklung der Zeit längst überholt.

Es liegt mir also besonders daran, die Entwicklung des Finanzausgleichs seit jenen Jahren aufzuzeigen, in denen das Fundament zur heutigen Ausgestaltung des Kantons gelegt wurde. Wir werden ebenfalls die Mittel betrachten, welche zur Behebung von Störungen, die im Laufe der Dezennien verschiedentlich auftraten, angewandt wurden. Dabei bin ich mir vollkommen bewußt, daß ich nicht alle Probleme darstellen konnte, die auf den Finanzausgleich einen direkten oder indirekten Einfluß auszuüben vermögen. Ein solches Vorgehen hätte außerdem den Rahmen dieser Arbeit gesprengt.

Bei der Ausarbeitung dieser Untersuchung begegnete der Verfasser großen Schwierigkeiten: eine einigermaßen homogene Unterlage zur Vergleichung der Finanzlage der verschiedenen Gemeinden fehlt im Kanton Solothurn. Es ist dies eine der Ursachen, die der Vervollkommnung des Lastenausgleichs im Sinne einer qualitativ rationelleren Gestaltung entgegensteht. Hier könnte eine gut ausgebaute Gemeindestatistik außerordentlich wertvolle Dienste leisten. Da es schwer fällt, sich eine zuverlässige Dokumentation zu verschaffen und das Material rechnerisch auszuwerten, wurden für die Gemeinden nur dort Zahlen verwendet, wo sie sich eindeutig ermitteln ließen. Sie mußten aus den Staats- und Gemeinderechnungen und den Rechenschaftsberichten zusammengestellt werden. Diesem Umstand ist es zuzuschreiben, daß nicht für jede Zahl die wünschenswerte Genauigkeit erreicht werden konnte. Für die neuere Zeit wurden

hauptsächlich nur die Jahre 1937 bzw. 1947 untersucht und zu Vergleichszwecken einander gegenübergestellt. Im Jahre 1937 war der Höhepunkt der Krise bereits überschritten und die beginnende militärische Wiederaufrüstung im solothurnischen Wirtschaftsleben erst in Ansätzen bemerkbar, während 1947 die ausschließlich kriegsbedingten Einflüsse auf das Wirtschaftsleben und die Überkonjunktur bereits im Zurückgehen waren und die ganze Entwicklung nach einer Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses hin tendierte. Wir glauben, daß bis auf wenige Korrekturen, die vorzunehmen wären, die beiden Jahre eine einigermaßen relevante Vergleichsbasis abgeben.

Das vorliegende Thema verdanke ich einer Anregung meines hochverehrten akademischen Lehrers, Herrn Professor Dr. E. Salin, unter dessen Leitung es auch ausgeführt worden ist. Für die wertvollen Ratschläge und für das große Interesse, das er meiner Arbeit jederzeit entgegengebracht hat, spreche ich ihm meinen verbindlichsten Dank aus.

Es sei mir gestattet, an dieser Stelle auch Herrn Alt-Ständerat Dr. Hugo Dietschi für seine wertvollen Hinweise und Anregungen bei der Darstellung des historischen Abschnittes und für die mir aus seinem Privatarchiv zur Verfügung gestellten Unterlagen meinen besten Dank abzustatten. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich den Herren Regierungs- und Nationalräten Dr. Urs Dietschi und Jacques Schmid für ihre stete Hilfsbereitschaft und für das große Interesse, das sie für meine Arbeit allezeit bekundeten.

Nicht zuletzt bin ich allen jenen staatlichen und kommunalen Amtsstellen zu Dank verpflichtet, die mir mit Rat und Tat zur Seite standen.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG

Seite

A. Kurze Umschreibung und Abgrenzung des Themas 1
B. Begriff und Bedeutung des Finanzausgleichs 3
1. Probleme der Finanzwirtschaft 3
2. Der Finanzausgleich im allgemeinen 6
3. Der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden 10

HAUPTTEIL

DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN IM KANTON SOLOTHURN SEIT 1830

Geschichtliche Entwicklung und heutiger Stand

A. Rechtlicher Teil

Die rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden

I. Allgemeine rechtliche Grundlagen und der Einfluß der Bundesgesetzgebung auf den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden 13
II. Die Gemeindeorganisation im Kanton Solothurn 18

B. Historischer Teil

Geschichtlicher Überblick über die Gestaltung des Finanzausgleichs in der Zeit von 1830 bis 1895

Allgemeines 25
I. Die Zeit von 1830 bis 1856 28
Das Schulwesen 36
Das Armenwesen 39
Das Straßenwesen 42
II. Die Zeit von 1856 bis 1886 44
Die Lastenverteilung 47
Das Schulwesen 48
Das Armenwesen 53
Das Straßenwesen 54
Der Einnahmenausgleich 56
Die Staatssteuern 56
Das Gemeindesteuerwesen 63

III. Die Zeit von 1887 bis 1895 65
Die Lastenverteilung 67
Das Schulwesen 67
Das Armenwesen 68
Das Straßenwesen 72
Der Einnahmenausgleich 74
Die Staatssteuern 74
Das Gemeindesteuerwesen 78

C. Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden seit 1895

Grundlagen der Entwicklung und heutiger Stand

Die Verfassung vom 23. Oktober 1887 und das Gesetz betreffend die direkte Staatssteuer vom 17. März 1895 / 24. September 1939

I. DER LASTENAUSGLEICH (Passiver Finanzausgleich)

Allgemeines 81
a) Das Armenwesen 89
b) Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge und die Fürsorge für ältere Arbeitslose 96
c) Die Arbeitslosenfürsorge 103
d) Die Notstandsarbeiten 114
e) Das Gesundheitswesen 118
f) Das Erziehungswesen 123
g) Die Landwirtschaft 130
h) Das Forstwesen 133
i) Das Straßen-, Brücken- und Kanalisationswesen 139
k) Die Wasserbauten und Gewässerkorrektionen 145

II. DER EINNAHMENAUSGLEICH (Aktiver Finanzausgleich)

Allgemeines 148
a) Ertrag des Staatsgutes 150
b) Ertrag der Regalien 152
1. Das Salzregal 153
2. Das Jagdregal 154
3. Das Fischereiregal 156
c) Ertrag der kantonalen Abgaben mit Steuer- und Gebührencharakter 157
1. Die kantonale Krisenabgabe 160
2. Die kantonale Wehrsteuer 161
3. Die Steuer vom Vermögen in toter Hand 161
4. Die Wasserfall- und andere Konzessionen 162
5. Die Erbschaftssteuer 163
6. Die Handänderungsgebühr 164
7. Die Automobilsteuer 165
8. Die Wirtschaftsgebühren 166
9. Die Hausierpatente 167
10. Die Kantonsbürgerrechtstaxen 167
11. Die Kanzlei- und Gerichtsgebühren 167
12. Die Einnahmen aus Strafen und Schadenersatz 168

d) Ertrag aus dem aktiven Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton 168
1. Die eidgenössische Krisenabgabe 169
2. Das eidgenössische Wehropfer 169
3. Die eidgenössische Wehrsteuer 170
4. Die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer 170
5. Die eidgenössische Stempel- und Couponssteuer 170
6. Die Schweizerische Nationalbank 172
7. Der Alkoholmonopolertrag 172
8. Die Militärsteuer 172

e) Ertrag aus der Einkommens-, Erwerbs- und Vermögenssteuer und aus weiteren Abgaben, die dem Staat und den Gemeinden zufließen 175
1. Die Staatssteuer 175
2. Die Gemeindesteuern 185
3. Die Billetsteuer 192
4. Die Hundesteuer 194

ZUSAMMENFASSUNG

A. DIE LÖSUNG DES FINANZAUSGLEICHSPROBLEMS IM KANTON SOLOTHURN 196

B. SCHLUSSBETRACHTUNG 208

ABKÜRZUNGEN

Lb.	= Solothurner Landbote
S.-B.	= Solothurner-Blatt
S.Z.	= Solothurner Zeitung
Nat.-Z.	= National-Zeitung
Art.	= Artikel
A.-B.	= Amts-Blatt des Kantons Solothurn
KRV	= Kantonsratsverhandlung
RRB	= Regierungsratsbeschluß
SAS	= Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
StStG	= Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer
StV	= Staatsverfassung des Kantons Solothurn
V	= Verordnung
VV	= Vollziehungsverordnung
ff.	= und die folgenden Artikel
BB	= Bundesbeschluß
BG	= Bundesgesetz
BRB	= Bundesratsbeschluß
BV	= Bundesverfassung
EASnF	= Eidgenössische amtliche Gesetzessammlung neue Folge
ZGB	= Schweizerisches Zivilgesetzbuch

LITERATURVERZEICHNIS

A. QUELLEN

1. Ungedruckte Quellen

Protokolle der Finanzkommission von 1830 ff.

Die solothurnischen Staatsrechnungen von 1830 bis 1850.

Zehntliquidationsrechnungen, Journale, Aktiva-Rodel und Hauptbücher zur Zehnt- und Bodenzinsliquidation.

2. Gedruckte Quellen

a) Amtliche und halbamtliche Publikationen

Amtliche Sammlung der in Kraft bestehenden Gesetze und Verordnungen für den Kanton Solothurn vom Jahre 1803 bis 1883, 3 Bde. (Sammlung Brosi).

Staatsverfassungen des Kantons Solothurn von 1831 ff.

Sammlung der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse der Regierung des eidgenössischen Standes Solothurn, 1831 ff.

Amtliche Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Kantons Solothurn (Proklamationen, Beschlüsse, Gesetze und Verordnungen der Regierung des Kantons Solothurn), 1856 ff.

Amtsblatt des Kantons Solothurn, 1856 ff.

Gedruckte Verhandlungen des Verfassungsrates von 1856, 1875, 1887.

Gedruckte Kantonsratsverhandlungen von Solothurn, 1856 ff.

Rechenschaftsberichte des Regierungsrates des Kantons Solothurn an den Kantonsrat, 1850 ff.

Die solothurnischen Staatsrechnungen, 1851 ff.

Bericht und Antrag des Regierungs-Rathes betreffend Revision des Gesetzes über Organisation des Gemeindewesens. Solothurn 1871.

Vorschlag der Kantonsraths-Kommission betreffend Revision des Gesetzes über Organisation des Gemeindewesens. Solothurn 1871.

Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.

Normalsteuerreglement für die Gemeinden. Solothurn 1881.

Verordnung über Organisation des Gemeindewesens vom 15. Juli 1881.

Geschichte sämtlicher Spezialfonds des Kantons Solothurn (In: 53. Rechenschaftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 1888, Finanzdepartement S. 86 bis 200).

Erläuterung betreffend die Besteuerung der Landwirtschaft nach dem Gesetz und der Verordnung über die direkte Steuer des Kantons Solothurn. Herausgegeben vom Finanzdepartement am 13. September 1896.

Gutachten über die Besteuerung der Landwirtschaft im Kanton Solothurn nach dem volkswirtschaftlichen Einkommen. Dem landwirtschaftlichen Kantonalverein Solothurn erstattet vom Schweizerischen Bauernsekretariat, Brugg 1933.

Arbeitslosenversicherung. Verzeichnis der Subventionsansätze der Kantone und Gemeinden für die Jahre 1932 bis 1942. Zusammengestellt vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).

Gewässerkorrektionen im Kanton Solothurn. I. Teil: Die Dünnernkorrektion von Olten bis Oensingen (Bad Klus). Herausgegeben vom Bau-Departement des Kantons Solothurn 1944.

Das außerordentliche Meliorationsprogramm. Bericht über das Meliorationswesen der Schweiz 1940 bis 1946. Herausgegeben vom Eidgenössischen Meliorationsamt, Bern 1947.

Neues solothurnisches Gemeindegesetz. Broschüre, herausgegeben vom Regierungsrat des Kantons Solothurn. Solothurn 13. Mai 1947.
Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten 1947/48. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Bern 1949.
Statistisches Jahrbuch der Schweiz.
Statistische Quellenwerke der Schweiz. Herausgegeben vom Eidgenössischen Statistischen Amt.
Steuerbelastung in der Schweiz. Hefte herausgegeben von der eidgenössischen Steuerverwaltung.
Schweizerisches Finanzjahrbuch.

b) Flugschriften, Parteibroschüren, Reden und Erinnerungsblätter

Verschiedene Reden und Motionen für und wider die Abschaffung des Zehntens; gehalten im Großen Rathe der einen und unteilbaren helvetischen Republik; Basel 1798.
Öffentliche Stimmen über Solothurns Verfassung, Zürich 1830 (= Rotes Büchlein von 1830).
Sind im Kanton Solothurn keine Verbesserungen notwendig? Vorschläge zu einer Verfassungsrevision, dem Solothurnervolke vorgelegt von mehreren freisinnigen Männern. Dezember 1855 (= Rotes Büchlein von 1855).
Ein Wort an das solothurnische Volk über die im Kanton Solothurn angeregte Verfassungsrevision. Solothurn 1856 (= Graues Büchlein).
Was ist im Jahre 1856 versprochen und was ist seither geleistet worden? Dem Solothurnervolke zur Prüfung vorgelegt von mehreren Freunden der Verfassung. Beilage zum Solothurner Landboten Nr. 51 vom 26. Juni 1861.
(Lack Simon:) Rekursbeschwerde gegen das solothurnische Steuergesetz vom 28. November 1869. Solothurn 1870.
(Brosi Albert:) Was bringt die neue Bundesverfassung? Einige Worte an das Solothurnervolk. Separatabdruck aus dem Volksblatt vom Jura, Olten 1872.
Solothurner Volk! Willst Du mehr steuern? Nein! Ein Wort zur Beherzigung auf die Volks-Abstimmung vom 7. Mai 1893 über die „Finanz-Reform". Solothurn 1893.
(von Arx Rudolf:) Die Aufhebung des Klosters Mariastein und der Stifte St. Leodegar in Schönenward und St. Urs und Viktor. Herausgegeben vom Zentralkomitee der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons Solothurn. Solothurn 1917.
(Dietschi Hugo und Meyer Hugo:) Ein Gang durch die Politik des Kantons Solothurn. Denkschrift, verfaßt zuhanden des Volkes des Kantons Solothurn im Auftrag des freisinnigen Zentralkomitees. Olten 1917.

c) Zeitungen

Solothurner Landbote;	abgekürzt: Lb.
Solothurner-Blatt;	abgekürzt: S.-B.
Solothurner Zeitung;	abgekürzt: S.Z.
National-Zeitung;	abgekürzt: Nat.-Z.
Oltner Tagblatt;	

Die Extrapost — Organ der Freunde der Finanzreform (erschienen im Hinblick auf die Abstimmung über die Finanzreform und Einführung einer direkten Staatssteuer, vom April bis Mai 1893).

B. LITERATUR

Ackermann Franz: Der Finanzhaushalt des Kantons Solothurn seit Einführung der direkten Staatssteuer. Laupen b. Bern 1929. Diss. Bern.

Altermatt Leo: Der Kanton Solothurn in der Mediationszeit von 1803 bis 1813. Solothurn 1929.

Ammann W.: Altersfürsorge. Artikel in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. I., S. 474 bis 476.

von Arx Ferdinand: Die Restauration im Kanton Solothurn. Solothurn 1877.

ders.: Die Regeneration im Kanton Solothurn. Olten 1880.

ders.: Geschichte der höheren Lehranstalt in Solothurn. Solothurn 1911.

von Arx Ildephons: Geschichte der Stadt Olten, 1802. (Mskpt.)

Appenzeller Gotthold: Das solothurnische Armenwesen vom 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Solothurn 1944.

Baumgartner J. G.: Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850. 3 Bde.

Brugger J.: Die Gemeinde-Organisation des Kantons Aargau. Aargau 1923.

Brupbacher A.: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Zürich seit 1831. Diss. Zürich 1925.

Büchi Hermann: Hundert Jahre Solothurner Freisinn 1830 bis 1930. Herausgegeben vom Zentralkomitee der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons Solothurn. Solothurn 1930.

ders.: Zehnt- und Grundzinsablösung im Kanton Solothurn. Im Jahrbuch für solothurnische Geschichte, 2. Bd., 1929.

Colm Gerhard: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsaufgaben. Tübingen 1927.

Derendinger Jules: Geschichte des Kantons Solothurn von 1830 bis 1841. Basel 1919. Diss. Bern.

Derron L.: Straßenbau. Artikel in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. II., S. 409 bis 410.

Dietschi Hugo: Gemeinde und Staat im Kanton Solothurn. (Mskpt.)

ders.: Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgabe nach solothurnischem Recht. In: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Jahrgang 1918.

Dietschi Urs: Das Volksveto in der Schweiz. Ein Beitrag zur Geschichte der Volksgesetzgebung. Olten 1926. Diss. Bern.

von Eheberg Th. K.: Finanzwissenschaft. 14. und 15. Aufl. Leipzig und Erlangen 1920.

Furrer Otto: Geschichte der solothurnischen Verfassungen bis 1848. Solothurn 1940. Diss. Bern.

Geiges Adolf: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919. Lungern 1935. Diss. Zürich.

Geiser K.: Gemeindewesen. Artikel in: Reichesberg.

Grossmann E.:	Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. In: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. 4. Jahrgang, Nr. 10/11, S. 81 bis 83 und S. 89 bis 91.
Hensel A.:	Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Berlin 1922.
Higy C.:	Der Steuerausgleich zwischen Bund und Kantonen. In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch, herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 10. Jahrgang, 1939, S. 168 ff.
ders.:	Die wirtschaftlichen Grundlagen des Finanzausgleichs in der Schweiz. In: Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, III, 1936, S. 311 ff.
ders.:	Finanzausgleich. Artikel im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 1, 1939, S. 414 ff.
His E.:	Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde., Basel 1938.
Huber Alfred:	Der Privatwald in der Schweiz. Zürich 1948.
Huber Andreas:	Der Finanzausgleich im Kanton Zug. Altdorf 1947. Diss. Bern.
Jeger Franz Joseph:	Das solothurnische Gemeindesteuerrecht. Diss. Bern 1934.
Jessen J.:	Finanzausgleich. Artikel in: Wörterbuch der Volkswirtschaft. 4. Aufl., Jena 1931.
Kaiser Tino:	Die Solothurner Verfassungsrevision von 1840/41. Sonderabdruck der Zeitschrift für Schweiz. Geschichte. 20. Jahrgang, Heft 3/4, Zürich 1940.
Kaufmann-Hartenstein J.:	Die humanitären und gemeinnützigen Bestrebungen im Kanton Solothurn. Herausgegeben von der Kantonalen Gemeinnützigen Gesellschaft. Solothurn 1903.
Kellenberger Ed.:	Finanzreform und Konjunkturpolitik. In: Beiträge zur Frage der Bundesfinanzreform. Herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, 1937.
Kistler H.:	Gemeindeverwaltung. Artikel in: Reichesberg.
Kull E.:	Probleme des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. In: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Nr. 6, 1939.
Kocher Ambrosius:	Die Entwicklung im solothurnischen Straßenwesen. Solothurn 1947.
Landmann J.:	Vorlesung über Finanzwissenschaft, Kiel 1931, speziell § 21, S. 376 bis 390.
Lätt Hans:	Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn, mit Erläuterungen aus der Praxis, Revisionsvorschlägen und einer Darstellung der geschichtlichen Entwicklung. Olten 1919.
Lechner Adolf:	Uberblick über die Staatsverfassungen des Kantons Solothurn. Separatabdruck aus dem Solothurner Tagblatt Nr. 208 vom 6. September 1930.
Leugger Joseph:	Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Thurgau. Zürich 1931, Diss. Fribourg.
Lotz W.:	Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1931.

Mojonnier Arthur: Die solothurnische Verfassungsreform des Jahres 1856. Jahrbuch für Solothurnische Geschichte. Solothurn 1929.

Mösch Johann: Die solothurnische Armenfürsorge am Ende des 18. Jahrhunderts. Separatabdruck aus dem St. Ursenkalender, 1923.

ders.: Die Ausgleichsbewegung im Kanton Solothurn 1830/31. Solothurn 1938.

ders.: Die solothurnische Schule seit 1840. 3 Bde. Olten 1945, Solothurn 1946/47.

Neumark Fritz: Ausgleichsprobleme der öffentlichen Finanzwirtschaft. Artikel in: Beiträge zur Frage der Bundesfinanzreform. Herausgegeben von der Schweiz. Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, 1937.

Niederer Max: Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn. Balsthal 1928. Diss. Zürich.

Oechsli Walter: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert. 2 Bde. Leipzig 1913.

Popitz J.: Finanzausgleich. Artikel in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Jena 1926, S. 1016 bis 1042.

ders.: Finanzausgleich. Artikel in: Handbuch der Finanzwissenschaften. Bd. II, Tübingen 1927, S. 338 bis 369.

Reinhard P.: Die Revision des Solothurnischen Staatssteuer-Gesetzes. Solothurn 1906.

Reinhart Erich: Die Bemessung des Einkommens nach solothurnischem Staatssteuerrecht. Diss. Bern 1940.

Reinhart Fritz: Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht. Diss. Zürich 1934.

Röpke Wilhelm: Finanzwissenschaft. In: Die Handels-Hochschule. Lehrbuch der Wirtschaftswissenschaften, Berlin/Wien 1928.

Ruck Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Bd. II. Spezieller Teil, Zürich 1938.

Senn Walter: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Aargau seit 1803. Diss. Zürich, Affoltern am Albis 1933.

Sommer Hermann: Die demokratische Bewegung im Kanton Solothurn von 1856 bis 1872. Solothurn 1945. Diss. Zürich.

Schanz Georg: Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts. 5 Bde. Leipzig 1890.

ders.: Der Einkommensbegriff und die Einkommenssteuergesetze. Artikel in: Finanzarchiv, 13. Jahrgang, Bd. I.

Schmid Jacques: Das Finanzwesen des Kantons und der Gemeinden. Artikel in: Solothurn — Ein Heimatbuch, S. 173 ff. Solothurn 1949.

Schmid Joseph: Das neue Staats- und Gemeindesteuerrecht im Kanton Solothurn. Artikel in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. 40. Jahrgang, 1939, Nr. 23.

Schmitt W.: Zur Frage des Finanzausgleichs, Steuerüberweisung oder Zuschlagsrecht. Diss. Heidelberg 1927.

Schollenberger J.: Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. 3 Bde. Zürich 1900.

Schwegler W.: Das Problem der eidgenössischen Subventionen. In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch, herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft. 10. Jahrgang, 1939, S. 150 ff.

Stäuber W.: Handänderungsabgabe. In: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I. Bern 1939.

Steiger Jakob: Zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. In: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltungen, Nr. 24 und 25, 1904.

ders.: Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und der Gemeinden. Bern 1903.

Steiger und Higy: Finanzhaushalt der Schweiz. Bern 1934.

Steiger Viktor Jakob: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Studien über die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und deren Grundlagen. Diss. Bern 1923.

Vigier W.: Die bestehenden wohltätigen Institute des Kantons Solothurn. In: Fünfundzwanzigstes Neujahrsblatt, herausgegeben von der Hülfsgesellschaft in Zürich auf das Jahr 1885.

Walthard Rudolf: Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken. Diss. Bern 1924.

Walter Emil: Die Verschiedenartigkeit der Steuerverhältnisse in den solothurnischen Einwohner-Gemeinden. Separatabdruck des „Volksfreund“ 1942.

Weber Max: Die neuere Entwicklung der Staatssteuern des Kantons Solothurn. Diss. Zürich 1926.

Weisskopf Ernst: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Baselland. Weinfelden 1942. Diss. Basel.

Wirth Max: Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz. Bd. II. Zürich 1873.

Wyser Otto: Was fehlt uns noch auf dem Gebiete der Armenpflege und was können wir zur Abhülfe tun? Sonderabdruck der Gemeinnützigen Gesellschaft Olten-Gösgen „Zur Gründung eines Armenasyls für den Kanton Solothurn“. Olten 1898.

von Wyss Fr.: Abhandlung zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts. Zürich 1892.

Zingg Eduard: Geschichtliches über das Schulwesen der Stadt Olten. Olten 1883.

EINLEITUNG

A. KURZE UMSCHREIBUNG UND ABGRENZUNG DES THEMAS

Die Entwicklung des demokratischen Staatswesens zum modernen Sozialstaat ist grosso modo charakterisiert durch die Tatsache, daß die Befriedigung des menschlichen Bedarfs immer mehr vom Individuum auf die Kollektivität, vom einzelnen auf den Staat übergeht. Der neuzeitlich bürgerlich-demokratische Staat übernahm bei seiner Konstitution die ihm gemäßen Aufgaben, und erschloß sich die dazu notwendigen Einnahmequellen. Die Ausführung bestimmter Aufgaben delegierte er an ihm untergeordnete Gebietskörperschaften. Den Rest der Aufgaben überließ er deren freier Initiative, indem er ihnen einen gewissen ökonomischen Spielraum gewährte.[1])

In Bezug auf die Beschaffung und die Verwendung der für die Erfüllung der Aufgaben nötigen Mittel ist der Staat dadurch begünstigt,[2]) daß „das Verhältnis des Gemeindefinanzwesens zum Staatsfinanzwesen bedingt (ist) durch die Stellung der Gemeinden überhaupt gegenüber dem Staate. Der prinzipielle Unterschied zwischen Staat und Gemeinden besteht darin, daß der erstere, abgesehen von dem Falle selbstgewollter Beschränkung im Bundesstaat, in der Bestimmung seines Willens, also auch seiner Aufgaben und Mittel, an keine höhere Gewalt gebunden ist, während die Gemeinden nur als dienende Glieder dem Organismus des Staates angehören".[3]) Da aber sowohl den Gemeinden wie dem Staate die Aufgaben obliegen, die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu befriedigen, hat der Staat meist kein Interesse daran, die ihm zukommenden Aufgaben abzuwälzen oder seinen eigenen Bedarf ihnen gegenüber auszudehnen und so seine Vormachtstellung zu mißbrauchen.

Es ist für Staat und Gemeinden von entscheidender Bedeutung, daß sich ihre gegenseitigen Beziehungen möglichst gut gestalten und sie ihren Zwecken gemäß

---

[1]) Vgl. Gerhard Colm: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsaufgaben. Tübingen 1927, S. 17.

[2]) „Der Kampf ist ungleich; die souveräne Finanzgewalt des Staates steht gegen die von diesem Staate abgeleitete der Gemeinden." (Popitz: Finanzausgleich, S. 341 ff.) „Sie (nämlich die Gemeinden) werden in gewissem Sinne bei der Verstärkung des Finanzausgleichsproblems, als die staatsrechtlich schwächsten, stets die Leidtragenden sein." (Ders. A. a. O., S. 345.)

[3]) Vgl. Eheberg: Finanzwissenschaft, Leipzig und Erlangen 1920, S. 627.

handeln. Treten Störungen in der Verteilung finanzieller Rechte und Pflichten auf, dann führen diese sehr oft zum Zusammenbruch einzelner Finanzwirtschaften oder dann zu ungleichen und — à la longue — unhaltbaren Belastungen, zu fundamentalen Ungleichgewichten zwischen Einnahmen und Ausgaben einzelner Gebietskörperschaften. Wir stellen darum in einem ersten Abschnitt des Hauptteiles die rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden dar.

In weiten Kreisen wird heute noch dieser folgenschwere Tatbestand verkannt oder, wenn man sich seiner bewußt wird, doch zumindest noch zu wenig gewürdigt. Der Verfasser versucht daher, in der vorliegenden Arbeit zunächst in einem historischen Teil den faktisch engen Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und staatlicher Fortentwicklung nachzuweisen. An dieser Stelle muß allerdings darauf aufmerksam gemacht werden, daß auch eine rein historisch-systematische Darstellung all dieser Fragen mehr oder weniger nur ein fragmentarisches Bild vermitteln kann. Das Hauptaugenmerk darf dabei nicht nur auf nackte Zahlen und Daten gerichtet werden; wir müssen versuchen, auch die hinter diesen Zeichen stehenden Vorgänge zu erfassen. Das Finanzausgleichsproblem bedarf daher auch einer soziologischen Beleuchtung. Wir haben somit für eine bestimmte, abgegrenzte Periode eine Untersuchung des Finanzausgleichszustandes auf seine sozialen Ursachen, Wandlungen und Wirkungen hin vorzunehmen. Das Problem des Finanzausgleichs im Kanton Solothurn zeigt deutlich, daß man auch bei übergeordneten Verbänden auf allerlei Schwierigkeiten stoßen kann, die nur soziologisch erklärbar sind.

In einem weiteren Abschnitt soll versucht werden, die Grundlinien der Entwicklung von 1895 an, besonders aber den heutigen Stand des Finanzausgleichs, auf den einzelnen Gebieten der staatlichen und kommunalen Tätigkeit, darzustellen. An Hand der sich daraus ergebenden Daten wollen wir jeweils am Schluß der einzelnen Abschnitte — sofern uns das Fehlen zuverlässiger Unterlagen nicht natürliche Schranken setzt — die Staatsleistungen den Gemeindeleistungen gegenüberstellen.

In einer Schlußbetrachtung untersuchen wir die heutige — stellenweise noch durchaus orthodoxe — Lösung des Finanzausgleichsproblems im Kanton Solothurn. Wir sehen in dieser Abhandlung davon ab, für den kantonalen Finanzausgleich nach neuen Wegen zu suchen, für seine Lösung neue Vorschläge zu bringen, sondern beschränken uns darauf, den Finanzausgleich darzustellen, wie er heute angewandt wird. An Hand des Materials, das uns zur Verfügung steht, nehmen wir uns vor, Unterlagen für weitere finanzpolitische Betrachtungen beizubringen. Da der Umfang der vorliegenden Arbeit beschränkt ist, kann dies

nicht erschöpfend geschehen, schon deshalb nicht, weil diese Aufgabe zu groß und zu vielgestaltig für eine derartige Untersuchung ist. Außerdem fehlen alle finanzstatistischen Unterlagen, die hier notwendig wären.

Wir erachten das uns gesteckte Ziel als erreicht, wenn es uns gelingt, die relevanten Daten zu finden und systematisch zu ordnen, die den in den letzten Jahren bestehenden Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn charakterisieren. Diese werden dann den maßgebenden staatlichen Instanzen auch ermöglichen, die Fragen, die sich aus diesem Zusammenhang eventuell ergeben, eingehender zu erörtern und die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen.

Sodann möchte die vorliegende Arbeit in großen Zügen über die höchst wechselvolle und bewegte Vergangenheit der solothurnischen Finanzwirtschaft seit dem geschichtlich bedeutsamen Jahr 1830 Aufschluß geben und versuchen, eine im kantonalen Schrifttum bestehende Lücke zu schließen. Gleichzeitig möchte sie aber auch anregen, der kantonalen Statistik vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken und diese den Forderungen der Zeit entsprechend auszubauen. Es muß jeden einsichtigen Bürger des Kantons Solothurn peinlich berühren, daß ein Staatswesen von der Bedeutung Solothurns im 5. Dezennium des 20. Jahrhunderts kein statistisches Amt besitzt. Ein solches könnte nicht nur dem Wissenschafter, sondern auch dem Gesetzgeber und Politiker wertvolle Dienste leisten; erst eine solche Institution würde es ihnen erlauben, auf Grund konkreter, wissenschaftlicher Forschung am Aufbau und Wohlergehen des Staates wirklich fruchtbar mitzuwirken.

B. BEGRIFF UND BEDEUTUNG DES FINANZAUSGLEICHS

1. Probleme der Finanzwirtschaft

Wie groß das Bedürfnis des Staates nach finanziellen Mitteln ist, bestimmt sich nach dem Umfang der Staatsausgaben, die wiederum abhängig sind von den spezifischen Aufgaben, die der Staat zu erfüllen hat. Gleich wie in der Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen, sind auch auf diesem Gebiete entscheidende Wandlungen festzustellen. Zwischen dem Zeitalter des Absolutismus, das durch die Vorherrschaft des Staates, kostspielige Rüstungen, große Kriege und verschwenderischen Aufwand der Fürsten gekennzeichnet war, und dem modernen Zeitalter des Imperialismus mit wachsender Ausdehnung der Staatstätigkeit, liegt das Zeitalter des Liberalismus, von dem Lassalle etwas übertrieben gesagt hat, daß er den Staat auf die Funktionen des Nachtwächters be-

schränke, „Justiz und Polizei an den Mindestfordernden verganten und den Krieg durch Aktiengesellschaften betreiben lassen" wolle.[4])

Der von einem Liberalen ausgesprochene Grundsatz, daß die beste Finanzpolitik die ist, wenig auszugeben, und die beste aller Steuern diejenige, die am niedrigsten ist, hat sich zwar niemals rein durchgesetzt, aber die Politik der westeuropäischen Staaten in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts doch wesentlich beeinflußt.

Ältere Werke der finanzwissenschaftlichen Literatur vergleichen die öffentliche Wirtschaft mit privaten Unternehmungen. Die erstere ist ihrem Wesen nach jedoch eine Haushaltwirtschaft und daher nur mit einem privaten Haushalt zu vergleichen. Freilich haben wir es mit einer Haushaltwirtschaft besonderer Art zu tun; jedenfalls folgt aus dem Haushaltcharakter der öffentlichen Finanzwirtschaft, daß sie eine Bedarfsdeckungswirtschaft ist, d. h., es wird ein rationeller, nachhaltiger Ausgleich von Bedarf und Deckungsmitteln erstrebt. Diese Tatsache findet ihren Ausdruck darin, daß die Einnahmen und Ausgabenansätze des Budgets auf der Grundlage eines Gleichgewichtszustandes aufeinander bezogen sind.

Diese Theorie ist in den letzten Jahren einer grundsätzlichen und eingehenden Kritik unterworfen worden. Es ist indessen festzuhalten, daß die Gegner der orthodoxen Theorie weder in Bezug auf die Argumentation noch hinsichtlich des Zieles immer einer Meinung sind. Gemeinsam ist ihnen nur die Auffassung, daß die finanzwirtschaftliche Bedeutung oder Notwendigkeit des regelmäßigen, ständigen Budgetausgleichs kein Axiom darstellen kann.

Im Gegensatz zur orthodoxen Finanztheorie betrachtet die moderne Lehre die Finanzpolitik primär als ein wirtschaftliches — genauer: als ein konjunkturpolitisches Mittel. Darin liegt eine bedeutungsvolle Verschiebung der Fragestellung, die zu ganz andern theoretischen und politischen Folgerungen führen muß. Die Finanzpolitik wird Konjunkturpolitik, indem sie das wirtschaftliche Gleichgewicht, je nach den wirtschaftlichen Wechsellagen, durch eine Erhöhung der Investitionsrate oder durch eine Erhöhung der Sparrate zu stabilisieren versucht.

Die alte finanzwissenschaftliche Lehre vom Budgetausgleich erstrebte ein Gleichgewicht von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Interesse der Staatswirtschaft, da dieses Interesse, durchaus im Sinne der Automatismusgläubigkeit des laisser faire, laisser aller, mit demjenigen der Marktwirtschaft zu-

---

[4]) Vgl. hierzu W. Röpke: Finanzwissenschaft. In: Die Handels-Hochschule. Lehrbuch der Wirtschaftswissenschaften, Berlin/Wien 1928, S. 209.

sammenfalle. Die Wirklichkeit hat diese Illusion gründlich zerstört. Die neue Lehre stellt die Budgetpolitik des Staates bewußt in den Dienst bestimmter wirtschaftlicher Forderungen und Ziele. Sie ist der Auffassung, daß der Staat potentiell und in actu dem Wirtschaftsleben gegenüber eine andere Stellung einzunehmen habe, da das rein privatwirtschaftliche Handeln keine Gewähr biete, ein volkswirtschaftlich gemäßes Handeln zu sein. Im Vordergrund steht bei der modernen Theorie der „zyklische Budgetausgleich", der an Stelle des jährlichen Ausgleichs der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einen Ausgleich im Rahmen einer mehrjährigen Haushaltperiode unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Wechsellagen darstellt. Die moderne Lehre gibt also den Gleichgewichtsgedanken nicht restlos auf, weist ihm indessen eine grundlegend andere Funktion zu. In die wechselseitige Interdependenz von Privat- und Volkswirtschaft greift der Staat aktiv als Regulator ein.

Im Rahmen einer solchen konjunkturellen Finanzpolitik spielt die „gegenläufige" Sachausgabenpolitik eine wesentliche Rolle, d. h., an Stelle der bisherigen, überholten „Parallelpolitik" wird eine „Konträrpolitik" für öffentliche Investitionen gesetzt. In Zeiten der Depression wird der Staat durch öffentliche Aufträge in die Wirtschaft eingreifen. Diese staatlichen Aufträge werden erst noch günstiger ausgeführt werden können, als im Aufschwung bei steigenden Preisen und in Konkurrenz mit Privaten. Der Staat wird sich die entsprechenden Mittel während der Prosperität beschaffen müssen, da in der Depression bei gleichzeitig durchzuführendem Steuerabbau eine akute Finanznot herrscht. Zur Überbrückung dieser finanziellen Schwierigkeiten wurde vorgeschlagen, in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwunges „Ausgleichsfonds" zu schaffen oder in der Depressionsperiode „Antizipationskredite" aufzunehmen, die später aus den Überschüssen der Wiederaufschwungsperiode zurückbezahlt werden.

Im Hinblick auf den zyklischen Budgetausgleich vermögen Fonds und Kredite dasselbe zu leisten. Allerdings wird nur die eine oder die andere Möglichkeit realisierbar sein. Dies hängt vom Zeitpunkt ab, in dem versucht wird, die neue Politik zu verwirklichen.

In der Schweiz haben diese neueren Erkenntnisse der Finanzwirtschaftslehre zum Teil bei der Revision der Wirtschaftsartikel Beachtung gefunden. Wir denken an den Art. 31bis, Abs. 1 bis 5, der Bundesverfassung, der wohl das Kernstück der Revision bildet, und der in Art. 31^{quinquies} eine entsprechende Ergänzung findet. Beide Artikel sind getragen von dem Gedanken der aktiven Konjunkturpolitik. Welche Tragweite diesen Bestimmungen auf Grund der föderalistischen Struktur unseres Landes in praxi zukommt, wird erst die Zukunft erweisen können.

2. *Der Finanzausgleich im allgemeinen*

Lange Zeit war der Ausdruck „Finanzausgleich" in der Finanzwissenschaft, wenn nicht unbekannt, so doch höchst selten gebraucht. Erst durch die als Folge des ersten Weltkrieges bedingten finanzwirtschaftlichen Änderungen und Neuregelungen ist er allgemein angewandt und verbreitet worden. Das Problem des Finanzausgleichs [5]) besteht einerseits darin, die Aufgaben abzugrenzen und anderseits die Finanzquellen unter die verschiedenen öffentlichen Verbände zu verteilen; während es das Ziel des Finanzausgleichs ist, jeder Finanzhoheit die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Einnahmen zu sichern.[6])

Die Mittel zur Erreichung dieses Zieles sind:

a) die Verteilung der Steuerquellen,
b) die Verteilung der Steuereinnahmen,
c) die Überweisung von Beiträgen (Subventionen und Dotationen) seitens des Bundes an die Kantone, seitens der Kantone an die Gemeinden,
d) Überweisungen der Kantone an den Bund [7]) (sogenannte Geldkontingente, die für die Schweiz aber seit Jahrzehnten keine praktische Bedeutung mehr haben) und der Gemeinden an die Kantone.[8])

Damit dem Bund, den Kantonen und Gemeinden die zur Deckung ihres Bedarfes nötigen Steuereinnahmen zur Verfügung stehen und die Steuerlasten wirtschaftlich und sozial gerecht verteilt sind, müssen die Steuerquellen planmäßig aufgeteilt werden.[9]) Dies bildet den Inhalt des sogenannten Steuer- oder des Finanzausgleichs i. e. S.

Die größte Bedeutung erlangt der Finanzausgleich in den Bundesstaaten, „bei denen nicht nur eine Abgrenzung der staatlichen Aufgaben, sondern auch der

---

[5]) Vgl. zu dieser Frage bes. Ad. Brupbacher: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Zürich seit 1831. Diss. Zürich 1925, S. 1 ff.; J. Leugger: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Thurgau. Diss. Fribourg 1931, S. 14 ff.

[6]) Vgl. hierzu bes. E. Weisskopf: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Baselland. Diss. Basel 1941, S. 8 ff.; A. Huber: Der Finanzausgleich im Kanton Zug. Diss. Bern 1947, S. 22 ff.

[7]) Vgl. hierzu V. J. Steiger: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Bern 1923, S. 51 ff., und S. 122 ff.; sowie A. Geiges: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen seit 1919. Lungern 1935, S. 83 ff. Im Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform kommt man heute auf diese Geldkontingente der Kantone zurück und wünscht solche in der Höhe von 70 Millionen Franken zu erheben.

[8]) Vgl. zu dieser Frage Higy: Finanzausgleich. Im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. I, 1939, S. 414; Jessen: Finanzausgleich. Im Wörterbuch der Volkswirtschaft. 4. Aufl. Jena 1931, S. 786.

[9]) Vgl. hierzu Weisskopf: A. a. O., S. 10 ff.; Huber: A. a. O., S. 24.

Finanzhoheit zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten getroffen werden muß, damit beide Teile die Mittel zur Verfügung erhalten, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen".[10])

In der Literatur wird der Begriff „Finanzausgleich" im allgemeinen auf das gegenseitige Verhältnis mehrerer Gebietskörperschaften bezogen. In Bezug auf die Frage, welcher Art in einzelnen Fällen diese Relationen formell und materiell sind, besonders hinsichtlich des Umfanges, den die als Finanzausgleich zu bezeichnenden Beziehungen haben, stoßen wir auf verschiedene Auffassungen. So versteht Jessen „unter Finanzausgleich im materiellen Sinne die Verteilung der Abgabequellen und ihrer Erträge, steuerrechtlich die Verteilung von Steuerobjekt und Steuerertrag, zwischen den Finanzwirtschaften des Staates und der unterstaatlichen Verbände".[11]) Das Verfahren, das den erstgenannten Zweck verfolgt, bezeichnen wir als Finanzausgleich im formellen Sinne. Popitz verallgemeinert den Begriff Finanzausgleich, indem er darunter „die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen dem Staat und den ihm eingegliederten Gebietskörperschaften"[12]) versteht. In diesem Begriff schließt er sowohl die Repartierung der Einnahmequellen wie auch eine Zuweisung der Aufgaben an den Staat und dessen Gebietskörperschaft ein.

In der Finanzwissenschaft wird vielfach zwischen einem Finanzausgleich im weitern Sinne und einem Finanzausgleich im engern Sinne unterschieden, je nachdem sich die Ordnung zwischen verschiedenen Verbänden nur auf die Einnahmeseite oder auch auf die Verteilung der Aufgaben bezieht. So unterscheidet Landmann[13]) zwischen Finanzausgleich im weitern Sinne, nämlich der „Verteilung von Rechten und Pflichten finanzwirtschaftlichen Inhalts unter politische Verbände, die zueinander im Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen". und Finanzausgleich im engern Sinne, der die Verteilung der Rechte zur Erhebung von öffentlichen Einkünften bestimmter Art zwischen einer Mehrzahl politischer Verbände regelt. Diese Begriffsbestimmung des Finanzausgleichs im engern Sinne bezieht sich eindeutig nur auf die Verteilung der Rechte zum Bezug von Einkünften. Die Zuteilung von Aufgaben (Lasten) bleibt unberührt. Landmann faßt also den Begriff des Finanzausgleichs sehr eng. Wir stellen hier deutlich ein Abweichen von andern Finanzwissenschaften fest, für die der Finanzausgleich nicht nur eine Frage der Verteilung der Steuerquellen ist, sondern auch

---

[10]) Steiger und Higy: Finanzhaushalt in der Schweiz, Bd. I.; Bund, Kantone und Gemeinden. Bern 1934, S. 171.

[11]) Jessen: A. a. O., S. 786.

[12]) Popitz J.: Finanzausgleich. Im: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1927, S. 341.

[13]) Landmann J.: Vorlesung über Finanzwissenschaft. Kiel 1931, S. 376.

eine Frage der Verteilung der Zuständigkeit in den Aufgaben und somit auch in den Ausgaben.

Es ist durchaus richtig, wenn immer wieder betont wird, die Zuweisung von Aufgaben an den Staat und die ihm untergeordneten Gebietskörperschaften sei viel eher eine politische und verwaltungstechnische als eine finanzwirtschaftliche Frage. „Die Aufgaben werden nicht darum so oder so verteilt, weil sie mehr oder weniger viel kosten, sondern weil sie der Eignung des einen oder andern Staatswesens besser entsprechen."[14]) Die finanzwirtschaftliche Frage ist also für die Aufgabenverteilung nur von sekundärer Bedeutung, wenn auch ein Faktor in der Verteilung der Aufgaben. Deshalb gehört diese Verteilung der Aufgaben an die verschiedenen Gebietskörperschaften auch zu den Finanzausgleichsproblemen. Es stehen also zwei Fragen im Vordergrund: nämlich die Auseinandersetzung über die Einnahmen, besonders die Steuern einerseits und die Lasten anderseits. Mit Grossmann[15]) bezeichnen wir diesen Einnahmenausgleich als aktiven und den Ausgabenausgleich als passiven Finanzausgleich.

Zusammenfassend können wir in unserem Fall festhalten, daß der Gegenstand des Finanzausgleichs die mannigfaltigen finanziellen Wechselbeziehungen sind, hervorgerufen dadurch, daß sich Bund, Kantone und Gemeinden in den staatlichen Aufgabenkreis und in die zur Verfügung stehenden Einnahmequellen zu teilen haben.

Nach diesen Ausführungen kommen wir zu folgender allgemeinen Definition des Begriffes Finanzausgleich, den wir der vorliegenden Arbeit zugrundelegen: Unter Finanzausgleich verstehen wir die Gesamtheit der finanziellen Beziehungen zwischen mehreren Gebietskörperschaften hinsichtlich der Verteilung der Steuerquellen und der Verteilung der Zuständigkeit in den Aufgaben und somit auch in den Ausgaben. Dabei ist zu beobachten, daß sich der Umfang des Ausgleichs nicht nur auf Steuerfragen beschränkt, sondern daß „vielmehr sowohl die ganze Einnahmeseite wie auch die ganze Ausgabenseite in Betracht zu ziehen ist und mit letzterer ein Zusammenhang mit Organisation und Aufgabenverteilung im Staate entsteht".[16])

Darin ist der bundesstaatliche wie auch der gliedstaatliche Finanzausgleich, d. h. das Verhältnis von Zentralstaat zu Gliedstaat, wie auch das des Gliedstaates

[14]) Steiger V. J.: A. a. O., S. 11.

[15]) Grossmann E.: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Im: Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. 4. Jg., Nr. 10/11, S. 82.

[16]) Popitz: A. a. O., S. 341.

zu den ihm angehörenden untergeordneten Gebietskörperschaften enthalten. Trotzdem haben wir noch nicht alle Fragen des Finanzausgleichs abgeklärt. Es gilt vor allem noch auf die Problematik des Finanzausgleichs näher einzutreten.

Wie wir schon gesehen haben, besteht das Problem einerseits in der Abgrenzung der Aufgaben und anderseits in der Verteilung der Finanzquellen unter die verschiedenen öffentlichen Verbände.

Das Problem des Finanzausgleichs entsteht aus der Tatsache, daß dem Gesamt einer nationalen Wirtschaft, d. h. dem Ertrag der nationalen Produktion und dem Nationalvermögen als Quellen der öffentlich-rechtlichen Einnahmen eine Vielheit von Anwärtern als Gläubiger gegenübersteht, mindestens aber zwei, nämlich der Staat und die Gemeinden. Es besteht nun die große Gefahr, daß nicht alle auf ihre Rechnung kommen und daher an Leistungsfähigkeit einbüßen. Ferner aber werden die steuerpflichtigen Bürger durch die Forderung der staatlichen Gläubiger zu stark belastet, oder aber ihre Ansprüche werden nur ungenügend befriedigt, sei es der doppelten Zuständigkeit oder der negativen Kompetenzkonflikte wegen. (Jeder der Gläubiger schiebt die Aufgaben dem andern zu.) [17]) Dies bedingt, daß alle öffentlichen Aufgaben so aufgeteilt werden müssen, daß sie möglichst lückenlos und ohne Doppelspurigkeit gelöst werden können, und daß die öffentlichen Einnahmequellen gerecht repartiert werden, um eine ungleiche Zuteilung, die den einzelnen Gebietskörperschaften zum voraus schon eine Bewältigung der gestellten Aufgaben verunmöglicht, zu vermeiden.

Das Zustandekommen eines Finanzausgleichs setzt folgende Faktoren voraus:

„1. das Bestehen verschiedener öffentlicher Körperschaften, zwischen denen die öffentlichen Befugnisse und Pflichten abgegrenzt werden müssen, bei uns also zwischen Bund und Kantonen einerseits und den Kantonen und deren Gemeinden anderseits.

2. die Verteilung der Aufgaben unter die einzelnen Gebietskörperschaften (zwischen Staat und Gemeinden) und

3. eine dementsprechende Zuweisung von Einnahmequellen oder Erträgen an die mit Aufgaben bedachten Gebietskörperschaften, die sie in den Stand setzt, diese Verpflichtungen zu erfüllen.“ [18])

Bei diesen Fragen müssen wir unser Hauptaugenmerk auf das Problem der Einnahmen, besonders der Steuern, einerseits und der „Lasten“ anderseits richten. Wie wir gesehen haben, liegt schon dann ein Finanzausgleich auf der Aufgabenseite vor, wenn eine Abgrenzung der Aufgaben stattgefunden hat, selbst wenn die daraus entstehende Last von der die Tätigkeit ausübenden Gebiets-

[17]) Vgl. hierzu insbes. Senn: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Aargau seit 1803. Diss. Zürich 1933, S. 5.

[18]) Weisskopf: A. a. O., S. 7.

körperschaft allein getragen werden muß. Für eine finanzwissenschaftliche Untersuchung verbleiben dann noch der aktive und passive Finanzausgleich. In diesen Fragen hat die Lastenverteilung das Primat; auf ihrer Basis erfolgt in zweiter Linie die Zuweisung der Einnahmen. In der Finanzwissenschaft spielt der Einnahmenausgleich trotzdem die größere Rolle; denn er umschließt alle öffentlichen Einkünfte, insbesondere die Steuern, „aus deren Erträgen der weitaus größte Teil des Finanzbedarfes gedeckt wird".[19])

Es muß noch die Frage beantwortet werden, wie dieser Ausgleich auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite festgelegt und vorgenommen wird.

Der orthodox-finanzwirtschaftliche Grundsatz lautet, daß Einnahmen und Ausgaben eines öffentlich-rechtlichen Verbandes sich stets im Gleichgewicht halten sollen. Diese Forderung kann jedoch nicht immer, weder im Staats- noch im Gemeindehaushalt, erfüllt werden, sei es, daß im Laufe der Jahre infolge veränderter Verhältnisse die Ausgaben größer geworden sind, sei es, daß durch Abwanderung von Steuerkapital die Einnahmen zurückgehen. Solche Gleichgewichtsstörungen müssen beseitigt werden. Verschiedene Arten des Vorgehens sind möglich. Einmal kann untersucht werden, ob die Verteilung der Aufgaben eine zweckmäßige ist. Ist dies nicht der Fall, so können z. B. den bedürftigen Gebietskörperschaften Lasten abgenommen werden (passiver Finanzausgleich). Soll jedoch die bestehende Aufgabenverteilung unverändert bleiben, so ist durch Zuweisung neuer oder durch Erweiterung bestehender Einnahmequellen die Störung zu beseitigen (aktiver Finanzausgleich). Meist werden beide Verfahren kombiniert.

3. Der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden

„Der Finanzausgleich zwischen Kantonen und Gemeinden wird hauptsächlich durch den von Kanton zu Kanton verschiedenen Aufgabenkreis der Gemeinden und durch die ungleiche Verteilung der Steuerkraft bedingt." [20])

Die Gemeindehaushalte sind in weit stärkerem Maße mit den kantonalen verflochten und voneinander abhängig als die Finanzen des Bundes mit denen der Kantone. Somit waren auch hier gegenseitige Fühlungnahme und ein gerechter Finanzausgleich erforderlich. Man ist allerdings geneigt, das Problem Kanton/Gemeinde als das leichtere zu bezeichnen, da der Staat die Verteilung der Aufgaben und der Einnahmen weitgehend nach eigenem Ermessen festlegen kann. Im Verhältnis von Staat und Gemeinden nimmt der Staat als umfassenderer Verband die „beherrschende Stellung" ein und bestimmt die Gesamtheit der zu

[19]) Landmann: A. a. O., S. 378.

[20]) Higy C.: Finanzausgleich. Im: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft. Bern 1939, Bd. I, S. 418.

erfüllenden Aufgaben, die er zum Teil den Gemeinden übertragen kann. Er wird sich aber bei solchen Delegierungen zur Pflicht machen müssen, den Gemeinden nur Aufgaben zuzuweisen, die spezifische Gemeindeangelegenheiten sind. In der Regel sind diese Aufgabenverteilungen nicht finanz-, sondern verwaltungstechnischer Natur.

Wir haben darauf hingewiesen, daß die Verteilung der Aufgaben und die Zuweisung der hierfür notwendigen Mittel bzw. Einnahmequellen von Kanton zu Kanton verschieden gehandhabt werden. Zwischen den Kantonen der deutschen und der welschen Schweiz besteht hierin ein auffallender Unterschied. Die Gemeinden der deutschschweizerischen Kantone zeichnen sich durch eine viel größere Autonomie aus als die Gemeinden der Westschweiz; diese sind nach französischem Vorbild sehr stark vom Staat, also vom Kanton, abhängig. Die Gemeinden der deutschen Schweiz erhalten folglich mehr Aufgaben zugewiesen als diejenigen der Westschweiz. Dieser Zustand hat wiederum seine Rückwirkungen auf den ganzen Finanzausgleich, der in der deutschen Schweiz eine viel größere Bedeutung erlangt und damit auch einen weitergehenden Ausbau erfahren hat.[21])

Wenn wir uns das Problem vom Standpunkt der Aufteilung der Lasten und Aufgaben einerseits und der Abgrenzung zwischen oder innerhalb der entsprechenden Einnahmequellen anderseits vor Augen halten, so kommen wir für das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Solothurn zu folgenden Ergebnissen.

Infolge der späten Einführung einer direkten Staatssteuer und der dadurch bedingten engen Schranken des Staatshaushalts strebte der Kanton von jeher darnach, den Gemeinden möglichst viele Aufgaben aufzubürden und damit auch die entsprechenden Lasten auf sie abzuwälzen. Zur Deckung der daraus resultierenden Finanzbedürfnisse sind die Gemeinden fast ausschließlich auf die Steuern angewiesen. Auf dem Gebiete der Subventionen (Lastenausgleich) können wir im allgemeinen eine große Vielfalt feststellen, wobei sich dieses System beinahe auf alle wichtigen Aufgabengebiete erstreckt, so z. B. auf das Schul-, Armen- und Straßenwesen sowie auf die Arbeitslosenfürsorge.[22])

Auf der Seite des Einnahmenausgleichs kommen den Gemeinden Steuerhoheiten zu, die ihnen vom Kanton delegiert werden. Den Gemeinden steht ferner der Zugang zu den direkten Steuern offen. In den Kantonen Solothurn, Graubünden und Waadt besitzen die Gemeinden in der Heranziehung von Steuerquellen eine weitgehende Autonomie. Deshalb müssen es die betreffenden Stände dulden, daß die Gemeinden das gleiche Kapital und Einkommen mit

[21]) Vgl. hierzu u. a. Steiger und Higy: Finanzhaushalt der Schweiz, S. 211; Higy C.: A. a. O., S. 418.

[22]) Vgl. hierzu u. a. Higy C.: A. a. O., S. 418.

Steuern belegen, aus dem auch sie ihre Steuern beziehen.[23]) Ferner sehen sie sich oft genötigt, den Gemeinden Beiträge zu leisten.

Wir müssen in diesem Zusammenhang auch noch auf den Finanzausgleich der einzelnen Gemeinden unter sich hinweisen. Bei diesem Ausgleich stellen die finanzstarken Gemeinden einen Teil ihrer Steuereinnahmen den finanzschwachen zur Verfügung. Praktisch geschieht dies durch Vermittlung des Kantons. Obwohl der Kanton bei der Transaktion mithilft, handelt es sich hier nicht um einen Ausgleich zwischen Staat und Gemeinden, sondern um einen Ausgleich der Gemeinden unter sich (= horizontaler Finanzausgleich).

Die Bedeutung dieser Art von Finanzausgleich wächst mit der Zunahme von Aufgaben, die der Kanton als Oberverband auf die Gemeinden überwälzt. Die Praxis zeigt, daß bei stetem Anwachsen dieser Aufgaben bald ein Zustand eintritt, in dem nicht mehr alle Gemeinden in der Lage sind, die hierfür benötigten Mittel selbst aufzubringen. Es trifft dies hauptsächlich die Gemeinden mit den kleinsten Vermögens- und Steuerreserven, weil sie ohne fremde Hilfe nicht in der Lage sind, die gestellten Aufgaben zu erfüllen.[24]) Steiger[25]) weist daher ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs für Gemeinden hin, deren Bevölkerung größtenteils einen andern Wohnort als den Arbeitsort hat. Diese Gemeinden haben größere Lasten für das Schul-, Armen- und Fürsorgewesen zu tragen und können am Steuerertrag der ihre Einwohner beschäftigenden Erwerbsunternehmen nicht partizipieren. Aus diesen Gründen stellt sich auch hier die Frage, ob es nicht angemessener wäre, die Einkommen am Orte ihrer Entstehung zu besteuern und die Erträge nach einem bestimmten Schlüssel, im Verhältnis zum Bedarfs- und Belastungsdurchschnitt der betreffenden Gemeinden, auf sie zu verteilen. Es ist dies eine Frage, der in Zukunft in unserem Kanton die vollste Aufmerksamkeit geschenkt werden muß, der besonders in den Industriegegenden große Bedeutung zukommt und die bei zukünftigen Revisionen des Steuergesetzes berücksichtigt werden sollte.

Nachdem wir das Problem des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden aufgezeigt haben, gilt es, noch kurz auf einige Momente staatsrechtlicher Natur hinzuweisen, die für die Gestaltung des Finanzausgleichs von Bedeutung sein können. Im gleichen Zusammenhang müssen auch die allgemein rechtlichen Grundlagen sowie der Einfluß der Bundesgesetzgebung auf den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden behandelt werden.

---

[23]) Vgl. hierzu bes. Steiger V. J.: A. a. O., S. 19.

[24]) Vgl. hierzu bes. Steiger und Higy: A. a. O., S. 211 ff.

[25]) Vgl. hierzu bes. Steiger und Higy: A. a. O., S. 211, sowie Higy C.: A. a. O., S. 418; Leugger: Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Thurgau. Diss. Fribourg 1931, S. 22 ff.; Weisskopf: A. a. O., S. 16.

HAUPTTEIL

Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn seit 1830 Geschichtliche Entwicklung und heutiger Stand

A. RECHTLICHER TEIL

Die rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden

I. Allgemeine rechtliche Grundlagen und der Einfluß der Bundesgesetzgebung auf den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden[1])

„Die gesetzliche Statuierung der finanziellen Rechte und Pflichten von Staat und Gemeinden war eine der ersten Aufgaben des Gesetzgebers. Er hielt sich dabei in der Hauptsache an die Lösung der helvetischen und vorhelvetischen Zeit, präzisierte dieselben aber vielerorts.“ [2]) So wurden in der Bundesverfassung die rechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen eingehender geregelt. Dasselbe gilt auch in Bezug auf die einzelnen Kantonsverfassungen, in denen die Grundlagen für einen Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden festgelegt sind. Wir prüfen daher in erster Linie die Verfassung als Grundgesetz eines Staates um über die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen einerseits und Kantonen und Gemeinden anderseits Aufschluß zu erhalten. „Zwar findet darin der Finanzausgleich keine ausdrückliche Regelung, sondern derselbe ergibt sich erst aus der Zusammenstellung der einzelnen Verfassungsbestimmungen. Unter diesen sind es allerdings nur wenige, die nicht irgendwie eine finanzielle Wirkung haben, so daß man sich fragen muß, welche Verfassungsbestimmungen denn speziell für den Finanzausgleichsplan in Betracht kommen. In erster Linie gehören dazu diejenigen Verfassungsartikel, welche gewisse Einnahmen dem Bund und den Kantonen zuweisen (wie z. B. Art. 42 BV), sodann

[1]) Vgl. zu dieser Frage insbes.: Steiger und Higy: Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. I, Kantone und Gemeinden. Bern 1916, S. 185 ff.; sowie V. J. Steiger: A. a. O., S. 109 ff.
[2]) W. Senn: A. a. O., S. 19.

aber auch diejenigen, welche von bestimmten Aufgaben sprechen (finanzielle Ausgaben, weil normalerweise demjenigen auch die finanzielle Last der Aufgabe zufällt, dem die Aufgabe zuerteilt worden ist)." [3])

Es liegt selbstverständlich nicht im Interesse einer elastischen Finanzpolitik, die Finanzverhältnisse bis ins einzelne starr zu normieren.[4]) Die sich immer wieder ändernden Bedingungen verlangen eine rechtliche Ordnung, die nötigenfalls ohne Schwierigkeiten, vor allem leicht und rasch, abgeändert werden kann. Deshalb sind viele Vorschriften nur in Gesetzesform, Beschlüssen und Verordnungen aufgestellt. Diese können leicht und ohne Verfassungsänderung annulliert, erweitert oder neu gefaßt werden. „Diese Rechtsakte sind denn auch vornehmlich dazu bestimmt, das in der Verfassung ausgesprochene Grundprinzip in seinen Ausführungsmodalitäten zu normieren." [5]) In der Verfassung selbst sind nur solche Finanzgrundsätze geregelt, denen eine gewisse Stetigkeit innewohnt und innewohnen soll und die deshalb erschwerenden Revisionsbestimmungen unterworfen werden müssen. Generell gesehen sind es nur die Gesetze, die eine genaue Abgrenzung der Kompetenzen auf der verfassungsmäßigen Grundlage ermöglichen. Die Rechte und Pflichten können allerdings mehr oder weniger leicht revidiert werden je nach der Instanz, der das Recht zum Erlaß eines Gesetzes, eines Beschlusses oder einer Verordnung zusteht. Es ist aber nicht gleichgültig, ob im Kanton Solothurn Gesetze auf Grund von Volksabstimmungen, Kantonsratsbeschlüssen oder Beschlüssen des Regierungsrates als Rechtsgrundlage erlassen werden. Je größer der Kreis der Beteiligten ist, desto schwieriger wird die Änderung eines Entschlusses herbeigeführt werden können. Jede Steigerung des Mitspracherechtes des Volkes bringt automatisch eine Verschiebung des „Kräfteparallelogramms der Interessen zugunsten der Gemeinden" mit sich. Die politische Konstellation eines Staates kann auf solche Entscheide von großem Einfluß sein.

Wir wollen im vorliegenden Abschnitt nicht auf die Gesamtheit der bundesrechtlichen Regelungen, die mit dem Finanzausgleich zu tun haben, eingehen, sondern lediglich in großen Zügen einen Überblick über die wichtigsten dieser „Ausgleichsmaßnahmen" geben. Im Hauptteil werden wir bei der Behandlung der Einzelfragen des Lasten- und Einnahmenausgleichs zum Teil näher darauf eintreten müssen.

Wir können oft feststellen, daß die bundesrechtlich geordneten Anteile oder Beiträge an die Kantone in indirekter Weise den Gemeinden zugute kommen.

---

[3]) V. J. Steiger: A. a. O., S. 109 ff.
[4]) Vgl. dazu Steiger: A. a. O., S. 110; Weisskopf: A. a. O., S. 18.
[5]) Steiger: A. a. O., S. 111.

Dies gilt vor allem für die Subventionen, weniger für die gesetzlichen Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen.[6])

Im allgemeinen sind die Kantone in der Verwendung ihrer Anteile an den Bundeseinnahmen weitgehend frei. Eine einzige Ausnahme bildet die Verwendung des sogenannten „Alkoholzehntels", der nach § 32bis der Bundesverfassung „zur Bekämpfung des Alkoholismus in seinen Ursachen und Wirkungen" zu dienen hat. Die Verfügung über die Verwendung dieses Anteils fällt in die Befugnisse und Obliegenheiten des Kantonsrates (Art. 31, Abschn. 7 der Verfassung des Kantons Solothurn). Dieser Beitrag wird in mehrere Partialbeträge aufgeteilt und für Trinkerheil-, Zwangsarbeits-, Irren- und andere Anstalten, Mäßigkeits- und Abstinenzvereine, verschiedene Fürsorgeinstitutionen, die Beratungsstelle für Alkoholgefährdete und für Armenunterstützung verwendet.[7])

Es bestehen wenige verfassungsrechtliche Bestimmungen, die einen nachhaltigen Einfluß auf die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen haben. In der Mehrzahl sind es Bundesgesetze. Auf Grund von verfassungsrechtlichen Bestimmungen bestehen nur folgende Vorschriften:

Nach Art. 27 und 27bis BV sind die Kantone gehalten, für genügenden Primarschulunterricht zu sorgen. Die laut Bundesgesetz vom 25. Juni 1903[8]) an den Staat gelangende Bundessubvention kommt aber den Gemeinden zugute, da der Primarschulunterricht zur Hauptsache Aufgabe der Gemeinden ist.

Gestützt auf Art. 34ter BV leistet der Bund auch Beiträge[9]) an das berufliche Bildungswesen, die ebenfalls wieder indirekt den Gemeinden zugute kommen. Von Bundesseite erhält der Kanton zu diesem Zwecke ansehnliche Summen, die es den Gemeinden ermöglichen, ihre Beiträge an die beruflichen Fortbildungsschulen in einem engeren Rahmen zu halten. So werden im Kanton

---

[6]) Vgl. hierzu Steiger und Higy: A. a. O., S. 241; hierzu ist zu bemerken, daß der Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton auf denjenigen zwischen Kanton und Gemeinden einen großen Einfluß ausübt; denn je nach der Regelung der sich zwischen Bund und Kantonen ergebenden Fragen werden den Kantonen vom Bund verschiedene Aufgaben zugewiesen oder abgenommen. Bei der Zuteilung neuer Aufgaben durch den Bund werden die Kantone den Gemeinden eine Beteiligungspflicht auferlegen, und zwar je nach deren finanzieller Stärke. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß sich bei Zuweisung weiterer Einnahmen an die Kantone durch den Bund auch die Gemeinden Anteilsrechte verschaffen wollen.

[7]) Vgl. Staatsrechnung 1937, S. 21, Pos. 7, vgl. hierzu auch die Verordnung vom 27. November 1901.

[8]) Mit BG vom 15. März 1930 wurde die Subvention von 60 auf 100 Cts. pro Kopf erhöht.

[9]) 1932 wurden bei einem Gesamtausgabenbetrag von 33 Millionen Franken Bundesbeiträge in der Höhe von 9 Millionen Franken ausgerichtet (vide Gesch.-Ber. 1933, S. 658, 662 und 665).

Solothurn laut § 42 ff. der Vollziehungsverordnung vom 5. Januar 1934 zum Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930 die Berufsschulen aus Beiträgen von Bund,[10]) Kanton und Gemeinden unterhalten.

Den Kantonen wurde auf Grund des BG vom 22. Juni 1875 die Sorge für die transportunfähigen, kantonsfremden Schweizerbürger und Ausländer sowie deren Verpflegung und Beerdigung überbunden. Die meisten Kantone haben diese Verpflichtung auf die Gemeinden abgewälzt und gewähren stellenweise an die Kosten einen Kantonsbeitrag. Eine weitere, nicht minder schwere Belastung für die Gemeinden bedeutet auch die zwangsweise Wiedereinbürgerung ehemaliger Schweizerbürger (BG vom 25. Juni 1903) und die Bestimmungen über die Einbürgerung von Heimatlosen (BG. vom 3. Dezember 1858, basierend auf Art. 44 BV).

Die gemäß Art. 30 des BB über das Finanzprogramm vom 13. Oktober 1933 beschlossene Beihilfe an die Kantone zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen ist eine Maßnahme, die ebenfalls vielfach den Gemeinden zugute kommt. Im Kanton Solothurn handelt es sich hier um einen bedeutenden Betrag. 1937 belief sich der Anteil des Kantons an der Bundessubvention zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen auf Fr. 233 807.—, die größtenteils zur Unterstützung von Greisen verwendet wurden.

Wenn die Gemeinden materiell beitragsberechtigt sind, dann sind auch in andern Fällen die betreffenden Bundesbeiträge, vor allem die ohne verfassungsmäßige Pflicht geleisteten,[11]) an sie weiterzuleiten. Als Beispiel hierzu führt V. J. Steiger an:[12]) Wenn die Gemeinden neben den bereits erwähnten gewerblichen Schulen, Fortbildungsschulen oder Arbeitslosenkassen unterhalten, Meliorationen durchführen, für Zwecke der Gesundheitspflege besorgt sind, Krisenhilfe bezahlen oder Schutzwaldungen unterhalten, dann schüttet der Bund gestützt auf Art. 2 BV Subventionen aus. Die Begründung der Kompetenz des Bundes zur Gewährung von Beiträgen auf Grund dieses Art. 2 BV machte oft die größten Schwierigkeiten. Oft genug mußte der Bund konstatieren, daß die Gewährung eines Beitrages volkswirtschaftlich ein Bedürfnis wäre, daß ihm aber dazu die rechtliche Grundlage fehle. Es drängte sich die Frage auf, ob nicht in solchen Fällen auf den Bundeszweck als solchen abgestellt werden dürfe? Der Ausweg fand sich über Art. 2 BV, aus dem sich diejenigen Kompetenzen ableiten ließen, die für den einzelnen Fall benötigt wurden.

---

[10]) Die Subventionen wurden bisher geregelt durch drei verschiedene Bundesbeschlüsse von 1884, 1891 und 1895.

[11]) Vgl. hierzu Steiger V. J.: A. a. O., S. 153 ff.; Hensel: Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Berlin 1922, S. 26.

[12]) Steiger und Higy: A. a. O., S. 242.

Bundesbeiträge an die Kantone von besonderer Art sind solche, die nur ausbezahlt werden, wenn Kantone und Gemeinden sich ebenfalls zu Leistungen verpflichten. Da Bundesbeiträge nur gegeben werden, um die Durchführung kantonaler Aufgaben zu ermöglichen, so bedeuten diese Beiträge de facto nur eine Art Entschädigung für die den Kantonen auferlegten Mehrkosten. Mit der Entgegennahme dieser Beiträge verpflichten sich die Kantone, diese bestimmungsgemäß zu verwenden und außerdem die Vorschriften auszuführen, die der Bund im Beitragsbeschluß festgelegt hat. Die Erfüllung dieser Bestimmungen bildet regelmäßig eine conditio sine qua non für den Bezug der Beiträge. Die Kantone dürfen mit ihren bisherigen Aufwendungen für den Unterstützungsgegenstand nicht zurückgehen. [Vgl. hierzu folgende Subventionsbeschlüsse: Forstgesetz Art. 44. 2 (A.S.N.F. 19, 492)]; Kreisschreiben des BR über die Förderung des Arbeitsnachweises vom 8. März 1910; BB betreffend die gewerbliche und industrielle Bildung Art. 7 (A.S.N.F. 7, 613); BG betreffend die Unterstützung der Primarschule Art. 3 (A.S.N.F. 19, 709). Daher werden viele Bundesbeiträge nur in der Höhe von 40% bis 50% der effektiven Kosten festgelegt.[13]) Grundsatz ist, daß Kanton und Gemeinde die andere Hälfte aufbringen sollen. Es betrifft dies vor allem die vielen Beiträge, die für den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen gesamthaft eine so bedeutende Rolle spielen, und die durch ihre Zwecksetzung auch einen direkten Einfluß auf den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden ausüben. Hierzu gehören im Kanton Solothurn u. a. folgende Aufgabenkreise: Die Forstwirtschaft, die Förderung der Landwirtschaft inklusive landwirtschaftliche Schulen, Straßenbauten und Straßenkorrektionen, Gewässerkorrektionen, Naturalverpflegung und Arbeitsnachweis, das Sanitätswesen, die Unterstützung Angehöriger von Wehrmännern usw.

Da die verschiedenen Gemeindearten, wie z. B. Einwohner-, Bürger-, Schul- und Kirchgemeinde bei der rechtlichen Normierung von mitbestimmender Bedeutung sein können und dementsprechend auch einen gewissen Einfluß auf den Finanzausgleich zwischen Kantonen und Gemeinden ausüben, geben wir im folgenden Abschnitt einen kurzen Überblick über die Gemeindeorganisation im Kanton Solothurn.

---

[13]) Nähere Angaben hierzu vide Steiger und Higy: A. a. O., S. 189 ff.

II. Die Gemeindeorganisation im Kanton Solothurn

Organisation und Mittel der Gemeinden sind für die Gestaltung des Finanzausgleichs von Bedeutung. Je nachdem die Staatsverwaltung zentralisiert oder dezentralisiert ist, wird die Regelung grundverschieden sein. Wenn der Staat ein zentralistisches Gepräge aufweist, so läßt er den Gemeinden in der Bildung der kommunalen Finanzsysteme und für die Lösung ihrer Aufgaben wenig Bewegungsfreiheit; anderseits bringt eine starke Selbstverwaltung entwicklungsfähige kommunale Steuerrechte mit sich. Wenn verschiedene Gemeindeformen nebeneinander bestehen, insbesondere Ortsbürger- und Einwohnergemeinden, kann es je nach ihrer strukturellen Art und der Betreuung mit bestimmten Aufgaben im Laufe der Zeit zu finanziellen Schwierigkeiten kommen, die wiederum zu politischen Kämpfen führen können, wenn es sich bei den Lösungsversuchen um Lastenverschiebungen, Erweiterung der Steuerbereiche oder Kürzungen von Nutzungsrechten handelt.

Im Interesse unserer Darstellung wird in erster Linie die Gemeindeorganisation auf Grund des geltenden Gemeindegesetzes vom 28. Oktober 1871,[1]) der bestehenden Staatsverfassung vom 23. Oktober 1878 und der Vollziehungsverordnung zum Gemeindegesetz vom 15. Juli 1881 aufgezeigt.[2]) In der vorliegenden Arbeit sollen vor allem die Faktoren hervorgehoben werden, die den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden beeinflussen; Detailfragen lassen wir unberücksichtigt. Näher beleuchten werden wir aber die verschiedenen Gemeindearten und deren Aufgabenkreise.

Je weniger Gemeindearten ein Kanton aufweist und je zentralistischer die Gemeindeorganisation ist, desto leichter und einfacher läßt sich ein Finanzausgleich innerhalb des Kantonsgebietes erreichen. Von Kanton zu Kanton lassen sich indessen große Unterschiede in Bezug auf die Gemeindeorganisationen feststellen. In der wissenschaftlichen Literatur werden die Kantone meistens in zwei große Hauptgruppen eingeteilt, nämlich in Kantone mit einheitlicher

---

[1]) Durch Volksabstimmung vom 27. März 1949 wurde ein neues Gemeindegesetz angenommen.

[2]) Den historisch interessierten Leser verweisen wir auf folgende Literatur: Fr. von Wyss: Abhandlung zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts. Zürich 1892. — K. Geiser: Artikel „Gemeindewesen" in Reichesberg. — Rüttimann: Geschichte des schweizerischen Gemeindewesens. — R. Walthard: Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken. Diss. Bern 1924. — Ed. Blösch: Betrachtungen über das bernische Gemeindewesen und seine Reform. — S. Kaiser: Artikel „Das Gemeindewesen des Kantons Solothurn" in Wirth: Statistik der Schweiz, 2. Bd. — M. Niederer: Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn. Diss. Zürich 1927. — H. Lätt: Das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn. Olten 1919. — Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn zum Entwurf eines neuen Gemeindegesetzes vom 13. Mai 1947.

Gemeinde für sämtliche Gemeindezwecke und in Kantone mit zwei oder mehreren Gemeindeverbänden. Letztere lassen sich weiter unterteilen: in Kantone, die das bürgerliche und das kirchliche Element ausscheiden, in Kantone mit Ausscheidung des Schul- und Kirchenwesens und in Kantone, die drei oder mehrere Elemente aussondern.[3]) In welche Gruppe gehört der Kanton Solothurn?

Die geltende Staatsverfassung vom 23. Oktober 1887 (mit den seither durchgeführten Abänderungen), die sich viel eingehender als ihre Vorgängerinnen mit der Gemeindeorganisation befaßte, konnte eigentlich nicht viel anderes tun, als die bisherige Entwicklung, die sich bereits durchgesetzt hatte, gesetzlich zu untermauern. Im Abschn. VIII ordnet sie das Gemeindewesen und stellt in Art. 52 fest, daß der staatlichen Organisation die Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden unterstehen.[4]) Zur Einwohnergemeinde als politischer Gemeinde gehören sämtliche Ortseinwohner (Art. 55), während die Bürgergemeinde sämtliche Ortsbürger (Art. 56) und die Kirchgemeinde alle in einem Kirchgemeindebezirk wohnenden Konfessionsangehörigen umfaßt (Art. 57). Das heute formell und in gewissen Grundzügen immer noch geltende Gesetz über die Gemeindeorganisation mußte im Laufe der Zeit viele Abänderungen und Interpretationsentscheide, die seinen Bestimmungen entgegenlaufen, über sich ergehen lassen. Es gibt über die Art der Gemeinden keinen näheren Aufschluß, sondern normiert im allgemeinen lediglich die Befugnisse der Gemeindeversammlung (§§ 3 bis 9), der Behörde (§§ 10 bis 20) und der Beamten (§§ 21 bis 27) sowie die einschlägigen Bestimmungen über das Bürgerrecht (§§ 29 bis 47), die Klassifikation der Gemeinden und Niederlassungsvorschriften (§§ 49 bis 74), die Steuern und Leistungen der Bürger und Ansassen (§§ 77 bis 85) und die Staatsaufsicht (§§ 91 bis 113).

Das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde ist auf dem Grundsatz der Autonomie oder Selbstverwaltung aufgebaut, d. h., die Gemeinden sind befugt, ihre Organisation und Verwaltung selbständig zu ordnen.[5]) Diese Grundsätze wurden im allgemeinen in den Gemeindegesetzen von 1859 und 1871 erneuert. Ausdrücklich ausgesprochen und umschrieben findet sich die Gemeinde-

---

[3]) Vgl. hierzu Walthard: A. a. O., S. 98 bis 133.

[4]) Die Zweiteilung in Bürger- und Einwohnergemeinde erfolgte durch die Verfassung von 1875 (Art. 58) und durch die Verfassung von 1887 wurde neu die Kirchgemeinde (Art. 57) mit öffentlich-rechtlichem Charakter geschaffen, deren Belange zuvor durch die politischen Gemeinden betreut wurden.

[5]) Vgl. hierzu u. a. H. Dietschi: Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben nach solothurnischem Recht. Im: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Jg. 1918; ferner den Entwurf zum neuen Gemeindegesetz, herausgegeben vom Regierungsrat des Kantons Solothurn. Solothurn 1947, S. 13 bis 24, sowie Fritz Reinhart: Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht. Diss. Zürich 1934.

autonomie aber erst in der Staatsverfassung von 1875, wo sie in Art. 57 wie folgt niedergelegt wurde: „Die Gemeinden ordnen innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze ihre Angelegenheit selbständig." Im gleichen Wortlaut wurde diese Bestimmung durch den Art. 54 in die Staatsverfassung von 1887 übernommen. Die Autonomie ist also keine schrankenlose, sondern die Verfassung und die Gesetze bestimmen, was Gemeindeangelegenheit ist und was zur Organisation und Verwaltung der Gemeinde gehört. Damit verbunden ist die Gemeindeoberaufsicht des Staates, der darüber zu wachen hat, daß sich die Verwaltung innerhalb der gezogenen Schranken hält (Art. 91 des Gemeindegesetzes). Das Aufsichtsrecht der Regierung beschränkt sich u. a. auf die Genehmigung von Beschlüssen, welche über der Gemeinde unterstellte Fonds verfügen sowie auf die Anordnung zweckdienlicher Maßnahmen für den Fall, daß eine Gemeinde durch fortgesetzte Verschwendung oder ungesetzliche Verwaltung ihr Vermögen gefährdet (§§ 92 und 95 Gemeindegesetz). Das Aufsichtsrecht über die Finanzverwaltung ist wohl der wichtigste Teil der Befugnisse des Kantons, denn das Selbstinteresse des Staates an der finanziellen Gesunderhaltung seiner Glieder ist sehr groß. Natürliche Pflicht ist es, einzuspringen, wenn eine Gemeinde die finanziellen Lasten nicht mehr tragen kann. Anderseits kann der Staat bei Mißwirtschaft die Gemeinden bevogten, d. h. ihnen die autonome Selbstverwaltung entziehen.

Die staatliche Aufsicht wird überall da eingreifen, wo staatliche Vorschriften verletzt werden. Je nach der Art wie der Staat sich zu den Gemeinden stellte, verwaltungsmonopolistisch oder nicht, überließ er ihnen mehr oder weniger Selbständigkeit oder gestaltete sie sogar zu zentralgeleiteten Kreisen. Der Grad der Unterordnung bei den Selbstverwaltungskörperschaften wechselt von Kanton zu Kanton. So unterscheidet z. B. Schollenberger[6]) drei Gruppen von Kantonen, deren Gemeinden mehr oder weniger unter staatlicher Aufsicht stehen.

Die erste Gruppe umfaßt die Kantone mit einer starken Ausdehnung der Selbständigkeit, die der Gemeindeautonomie „den freiesten Spielraum" lassen. Es betrifft dies vornehmlich die Zürcher- und Ostschweizer-Kantone.

In der zweiten Gruppe finden wir die Kantone mit einer sehr starken Bindung an die Zentralgewalt. In diese Gruppe gehören vor allem die westschweizerischen Kantone.

Schließlich hält die dritte Gruppe, zu der u. a. die Kantone Solothurn, Bern, Luzern und Baselland gezählt werden, zwischen den beiden erstgenannten Gruppen die Mitte; dem Kanton stehen folgende Aufsichtsrechte zu: Genehmi-

[6]) Vgl. J. Schollenberger: Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. Bd. I, S. 330 bis 332, Bern 1900.

gung von Gemeindeordnungen und Gemeindereglementen, Überprüfung der Gemeindetätigkeit und der Jahresrechnungen, Kauf und Verkauf von Liegenschaften und Aufnahmen von Anleihen u. dgl. (vgl. hierzu §§ 91 bis 109 Gemeindegesetz). Danach hat also der Staat einen sehr weitgehenden Einfluß auf die Gemeindetätigkeit. Gesetzlich ist er berechtigt, die Gemeinden zu kontrollieren und ihnen im Bedarfsfall (auf Gemeindekosten) die Verwaltung ganz oder teilweise zu entziehen.

Wir kommen auf unsere Frage zurück! Zu welcher Gruppe von Kantonen gehört Solothurn? Auf Grund unserer Ausführungen ist Solothurn der sogenannten Berner-Gruppe zuzuteilen. Mit wenigen, vereinzelten Ausnahmen bestehen im Gemeindewesen dieser Gruppe von Kantonen drei Gemeindeverbände nebeneinander, da eine vollständige Ausscheidung sowohl des bürgerlichen als auch des kirchlichen Elementes erfolgt ist. Der Kanton Solothurn ist verhältnismäßig erst spät, und zwar unter dem Zwang des durch die Bundesverfassung von 1874 eingeführten Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit, zu politischen Gemeinden gekommen. Im Vergleich zu seinem Nachbarkanton Bern besteht der Unterschied vor allem darin, daß den Bürgergemeinden das Armen- und Vormundschaftswesen, soweit es Ortsbürger betrifft, uneingeschränkt überbunden wurde. Im Vergleich zu Bern, wo durch das Prinzip der örtlichen Armenpflege diese Obliegenheiten nur noch ausnahmsweise den Bürgergemeinden zukommen, ist die Stellung der solothurnischen Bürgergemeinden stärker fundiert.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts herrschte in den meisten Kantonen noch das System der reinen Bürgergemeinden.[7]) Das galt auch für Solothurn. Im Laufe der Jahre nahm aber die Bedeutung der Einwohnergemeinden stark zu. Die Fluktuationen in der Bevölkerung und die damit verbundene Vermehrung der Ansassen erschwerte in der Folge die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Der Kantonsbürger, der nicht in seiner Heimatgemeinde wohnen konnte und die Schweizerbürger aus andern Kantonen, wollten in der Gemeinde auch mitreden. Als Niedergelassene waren sie berechtigt, in eidgenössischen Fragen ihre Stimme am Wohnsitz abzugeben, nicht aber in Gemeindeangelegenheiten. Der Einfluß der Bundesverfassung von 1848 ist unverkennbar. Im Sinne der Ausdehnung der Stimmberechtigung auf die Niedergelassenen in Steuerangelegenheiten verlangte die Staatsverfassung von 1869 eine Revision des Gemeindegesetzes. Der Kantonsrat [8]) ordnete nun die Sammlung der zerstreut vorhan-

---

[7]) His E.: Geschichte des neueren schweizerischen Staatsrechts, 3 Bde. Basel 1938.

[8]) KRV vom 28. Februar 1870.

denen Bestimmungen über die Organisation des Gemeindewesens an als Grundlage einer umfassenden Regelung.

Dieser Beschluß des Kantonsrates führte zum heute geltenden Gemeindegesetz vom 22. Oktober 1871. Es entstand unter so eigenartigen Umständen, daß wir heute noch darauf hinweisen müssen. Der Regierungsrat arbeitete einen Entwurf zum Gemeindegesetz und der Kantonsrat einen Gegenentwurf aus. Letzterer wurde dann den Beratungen zugrunde gelegt. Die Streitfrage war: ob die Gemeinde — es handelte sich damals um e i n e Gemeinde — eine Bürger- oder eine Einwohnergemeinde sein solle. Die wichtigere Seite der Trennung, die aufs engste mit den Steuer- und Finanzfragen der Gemeinden zusammenhing, war die Ausscheidung des Gemeindevermögens. Sofort drängten sich die Fragen auf: Wem gehört das Vermögen? Wie soll es verteilt werden?

Da man die Gemeindegüter nicht ausscheiden wollte, war man sich einig, daß es eine Gemeinde der Bürger sein solle. Gleichzeitig mußte man den Einwohnern vermehrtes Stimmrecht geben und damit die Einwohnergemeinde schaffen, die durch sämtliche Bewohner vertreten wurde.[9]) Man schloß deshalb einen Kompromiß. Wohl wurde an der Bürgergemeinde festgehalten, doch erhielten die Einwohner wesentlichen Anteil am aktiven und passiven Wahlrecht. (Wahlrecht der Bürger in bürgerlichen Angelegenheiten — Wahlrecht der Einwohner in Angelegenheiten, welche die Interessen aller berühren.) Zum heutigen Zustand kam es erst durch die Bundesverfassung des Jahres 1874 und die Staatsverfassung des Jahres 1875. Die Entwicklung zeigte, daß alle irgendwie mit dem Wesen und der Verwaltung des Staates zusammenhängenden und zum Wirkungskreis der Gemeinden gehörenden Fragen nur durch einen Verband, der alle Bewohner eines bestimmten Gebietes umfaßt, in befriedigender Weise gelöst werden können. Dies hat schließlich zur vorherrschenden Stellung der politischen oder Einwohnergemeinde geführt.[10]) Ihr stehen denn auch heute alle Aufgaben zu, die durch die Gesetzgebung nicht einem andern Gemeindeverband überbunden oder vom Staate selber besorgt werden. Den politischen Gemeinden werden als Aufgaben zugewiesen: Das gesamte Schulwesen, das Bau- und Straßenwesen (Fronwesen), die Ortspolizei, das Niederlassungs- und Steuerwesen, die Löschanstalten der Gemeinden und die Aufsicht über die Führung der Zivilstands- und Stimmrechtsregister, überhaupt alle nicht ausdrücklich der Bürgergemeinde vorbehaltenen Gemeindeangelegenheiten. Ihre Verwaltung unterliegt der Staatsaufsicht und hat nach den Vorschriften der Gesetze zu

---

[9]) Kistler H.: Artikel „Gemeindeverwaltung" im Reichesberg, S. 230 ff.; vgl. auch Walthard: A. a. O., S. 25, und den Entwurf zum neuen Gemeindegesetz 1947, S. 2 ff.

[10]) Vgl. Walthard: A. a. O., S. 27.

erfolgen. Die Bürgergemeinden erhielten als Aufgaben zugewiesen: Die Erteilung des Bürgerrechts, Verwaltung der ihr historisch überlassenen und von ihr neuerworbenen Güter (Liegenschaften, Wälder, Fonds, Sozialeinrichtungen, Stiftungen usw.), das Armen- und Vormundschaftswesen, sofern es Ortsbürger betrifft und die Nichtbürger zu keinen Leistungen in dieser Richtung angehalten werden. Wie schon erwähnt, bleibt den Bürgergemeinden als Aufgabe das Armenwesen überlassen, mit dem Recht, das auch den politischen Gemeinden zusteht, für ihre Ausgaben Steuern zu erheben, sofern die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen. In Bezug auf die Steuererhebung und die Ordnung des Steuerwesens sind die Gemeinden weitgehend frei.

Es ist ein einzig dastehendes Faktum in der Verfassungsgeschichte der eidgenössischen Stände, daß die Aufgabenverteilung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde im Kanton Solothurn nicht auf dem Gesetzeswege, sondern lediglich durch Regierungsratsverordnung geregelt ist,[11]) und wir verstehen nicht, daß gegen diesen Zustand von keiner Seite ein staatsrechtlicher Rekurs erhoben wurde.

Mit den wachsenden Aufgaben, die besonders durch die soziale Entwicklung verursacht wurden, haben die Gemeinden das Bedürfnis, gemeinsame Aufgaben auch gemeinsam zu lösen. Vorab sind hier zu nennen: Industrielle Betriebe, die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität, ferner Friedhöfe, Schlachthöfe und vor allem höhere Schulanstalten. Mangels anderer Grundlage organisierten sich die Gemeinden hierfür zivilrechtlich, d. h. auf vertraglicher Basis zu sogenannten Zweckverbänden. Diese Organisationsart ermöglichte wohl die Durchführung der gestellten Aufgaben; es ergaben sich aber dennoch nach verschiedenen Seiten hin Schwierigkeiten. Diese zeigten sich namentlich bei Streitigkeiten unter den Gemeinden als Bezüger von Gas, Wasser oder Elektrizität. Die rechtliche Qualifikation des Verhältnisses war nicht immer leicht; denn einesteils sind die Gemeinden untereinander privatrechtlich organisiert, anderseits ist aber das Verhältnis des Einwohners zu seiner Gemeinde, die ihm z. B. Wasser liefert, ein öffentlich-rechtliches. Schon aus diesem Grunde drängt sich eine einheitliche Gestaltung auf. Die Frage kann am besten gelöst werden auf der Grundlage des Zusammenschlusses der Gemeinden zu öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden, um gemeinsame Aufgaben gemeinsam zu lösen. So läßt sich ferner

[11]) Verordnung vom 15. Juli 1881. Amtliche Sammlung Brosi, Bd. II, S. 351; abgeändert durch das Gesetz (Gemeindegesetz) vom 27. März 1949, das bestimmt, daß der Einwohnergemeinde alle aus der Gemeindeautonomie sich ergebenden Aufgaben zufallen, soweit sie nicht durch kantonale Gesetzgebung oder durch vom Regierungsrat genehmigte Gemeindeordnungen den Bürgergemeinden oder den Kirchgemeinden zugewiesen sind (§§ 3 und 4). Die Umschreibung der Aufgaben der Bürgergemeinden erfolgt in der bisherigen Art (§ 6).

vermeiden, daß zur Durchführung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe eine privatrechtliche Organisation gewählt und die Gemeinde in eine ihrem Wesen nach fremde Organisation hineingepreßt werden muß.

Zum Schlusse dieses Abschnittes soll noch kurz von den Amteien die Rede sein. Art. 16 der Staatsverfassung bestimmt, daß der Kanton Solothurn in fünf Amteien eingeteilt wird. Diese sind: Solothurn-Lebern; Bucheggberg-Kriegstetten; Balsthal; Olten-Gösgen; Dorneck-Thierstein. Jeder Amtei ist zu Verwaltungszwecken ein Oberamtmann als Stellvertreter der Regierung vorgesetzt, der die Gesetze, die Beschlüsse des Kantonsrates und die Verordnungen des Regierungsrates vollzieht. Außerdem beaufsichtigt er die unteren Behörden und Beamten. Er kontrolliert ferner das Rechnungswesen und die Vermögensverwaltung der Gemeinden. Jede Amtei besitzt zudem eine Amtsschreiberei, die ebenfalls der Verwaltung dient und sich u. a. mit der öffentlichen Beurkundung, der Verschreibung von Verpfändungen, dem Erbschaftswesen, dem Grundbuchwesen u. dgl. befaßt. Auf diese Verwaltungsinstitutionen brauchen wir nicht näher einzutreten, da diesen für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden keine Bedeutung zukommt. Für die Frage des Finanzausgleichs sind für uns von Interesse neben den Bürgergemeinden und staatlich anerkannten Kirchgemeinden nur die politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden).

B. HISTORISCHER TEIL

Geschichtlicher Überblick über die Gestaltung des Finanzausgleichs in der Zeit von 1830 bis 1895

Allgemeines

Ziel der vorliegenden Arbeit ist vornehmlich die Darstellung des Finanzausgleichs seit Einführung der direkten Staatssteuer im Jahre 1895 bis zum Jahre 1947. Die Periode vom Untergang des „ancien régime" (1798) bis zur Einführung des Staatssteuergesetzes von 1895 [1]) kann nur kurz beschrieben werden, so interessant und bedeutungsvoll eine ausführlichere Besprechung dieser bewegten und wichtigen Epoche auch wäre.

Wir beschränken uns im Folgenden bewußt auf die Darstellung dreier Gebiete, die für die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden besonders wichtig sind: das Schul-, Armen- und Straßenwesen, wovon jedes in seiner Art die Zustände der damaligen Zeit treffend charakterisiert. Auf der Seite des Einnahmenausgleichs greifen wir vor allem die Staats- und Gemeindesteuern heraus. Größeres Gewicht legen wir auf die Schilderung der Zustände, wie sie sich aus der Verteilung der Lasten und der Deckungsmittel ergeben. Ferner wollen wir prüfen, inwieweit die einzelnen Verfassungen bereits Bestimmungen enthalten, welche die Frage des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden näher berühren.

Ein kurzer konziser Abriß der Entwicklung des Kantons Solothurn im 19. Jahrhundert soll dem besseren Verständnis des Ganzen dienen. [2])

Die Stürme der großen Französischen Revolution hatten die Schweiz stark erschüttert. Weder der Staatenbund, dem die französischen Armeen 1798 ein jähes Ende bereiteten, noch der Einheitsstaat von 1798 bis 1803, noch der neue

---

[1]) Das Staatssteuergesetz bildet den wesentlichen Bestandteil der Finanzreform vom 17. März 1895, mit dem Zweck, die zerrütteten Staatsfinanzen zu sanieren.

[2]) Zum Verständnis der historischen Entwicklung diene die folgende Literatur: Ferdinand von Arx: Die Restauration im Kanton Solothurn. Solothurn 1877. — Ders.: Die Regeneration im Kanton Solothurn. Olten 1880. — Leo Altermatt: Der Kanton Solothurn in der Mediationszeit 1803 bis 1813. Solothurn 1929. — Jules Derendinger: Geschichte des Kantons Solothurn von 1830 bis 1840. Diss. Basel 1919. — Hermann Büchi: Hundert Jahre Solothurner Freisinn, 1830 bis 1930. Solothurn 1930. — Joh. Mösch: Die Ausgleichsbewegung im Kanton Solothurn 1830/31. Solothurn 1938. — W. Oechsli: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert. 2 Bde. Leipzig 1913.

Staatenbund bis 1848 konnten die erstrebte Lösung bringen. Die Mediation, das Werk Napoleons und der aus Schweizern bestellten „Consulta", mußte ihm fallen. Im Dezember 1813 erklärte die Tagsatzung die Mediationsverfassung mehrheitlich als aufgehoben, und die Anhänger der alten, aristokratischen Regierungen verlangten offen die Wiederherstellung der Zustände, wie sie vor dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft bestanden. Durch die Metternich'sche Politik ermuntert, bildete sich in Solothurn ein „Wiederherstellungsverein", der am 8./9. Januar 1814 eine formelle Gegenrevolution von oben durchführte und die regimentsfähigen Staatsbürger wieder in die alten Rechte einsetzen sollte. [3]) Eine entsprechende Verfassung konnte aber nicht in Kraft gesetzt werden. In einer zweiten, etwas gemäßigteren Restaurationsverfassung, die der Große Rat im Namen der „Republik (statt wie bisher: ‚Stadt und Republik') Solothurn" am 17. August 1814 erließ, wurde jedem Kantonsbürger der Zutritt zu den Ämtern und die Handels- und Gewerbefreiheit für das ganze Kantonsgebiet zugesichert, sowie für jeden Kantonsbürger das Recht proklamiert, sich in jeder Gemeinde, also auch in der Stadt Solothurn, einbürgern zu können. Wohl wurde der Große Rat auf 101 Mitglieder erhöht und davon 22 dem Lande zugestanden. [4]) Doch das Volk war auf diese Wahlen einflußlos, ja es durfte nicht einmal Vorschläge unterbreiten. [5])

Eine Änderung brachte die Pariser Juli-Revolution von 1830. Als sich das Volk unter der Führung des Oltner Bürgers Josef Munzinger [6]) erhob, ver-

---

[3]) Vgl. hierzu die provisorische Staatsverfassung vom 8. Juli 1814, welche einen Kleinen oder Ordentlichen Rat von 38 Mitgliedern vorsah, wobei die Mitgliedschaft zum Kleinen und zum Großen Rat eine lebenslängliche sein sollte.

[4]) Die 101 Sitze wurden wie folgt verteilt: Jede der 11 Zünfte der Stadt Solothurn wählte 4 Mitglieder; auf das Land entfielen, wie oben erwähnt, 22 Mitglieder, die allerdings von den 44 städtischen Großräten aus Vorschlägen der Bezirke gewählt wurden. Die restlichen 35 Stellen wurden vom Rate frei vergeben, und zwar 24 der Stadt Solothurn und nur 11 davon auf die Landschaft.

[5]) Das Recht auf Nomination und Wahl stand nur den Wahlkollegien zu, von denen ein jedes 15 Mitglieder aufwies, nämlich 5 der ältesten, 5 der begütertsten und 5 durch das Los bestimmte Zunftgenossen oder Ortsbürger eines Wahlkreises. Wahlkreis war jede der 11 Zünfte der Stadt Solothurn, die unter dem direkten oder indirekten Einfluß der regimentsfähigen Familien standen; die Bürgerschaft der Stadt Olten und jede der 8 Ämteien.

[6]) Josef Munzinger, geb. 1791 in Olten, von Beruf Handelsmann, beteiligte sich 1814 an der Bewegung gegen das neu errichtete Patrizierregiment und flüchtete nach Como. 1817 bis 1825 war er Stadtschreiber in Olten. Am 22. Dezember 1830 proklamierte er in der Volksversammlung in Balsthal die Souveränität des Solothurner Volkes. 1831 wurde er Mitglied des Kleinen Rates, 1832 Standespräsident von Solothurn und war bis 1848 fast ständig Tagsatzungsabgeordneter. Von 1848 bis zu seinem Tode, 1855, war er Bundesrat und Bundespräsident.

sammelten sich die Vertreter des Landvolkes aus allen Teilen des Kantons. Ungefähr 3000 Mann verlangten am 22. Dezember 1830 vor dem „Gasthaus zum Rößli" in Balsthal, unter freiem Himmel die Anerkennung der Souveränität des gesamten Volkes, die Gleichheit der Rechte im ganzen Kanton, die Aufhebung jedes Unterschiedes zwischen Stadt und Land sowie die Wählbarkeit in den Großen Rat ohne Berücksichtigung der Vermögenslage des Nominierten u. a. m. [7])

Der Große Rat mußte der wachsenden Erbitterung des Volkes nachgeben und vereinbarte mit den Abgeordneten der Balsthaler Versammlung eine Revision der Verfassung im Sinne der Oltner- [8]) und Balsthaler Beschlüsse, „um den neuen Beweis zu geben, wie sehr es ihm daran liege, daß die Ruhe und Ordnung wiederhergestellt und die Unglücke, die dem Kanton drohen, abgeleitet werden". [9]) Am 13. Januar 1831 wurde die revidierte Staatsverfassung als erste solothurnische Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Sie wurde von 11.091 Aktivbürgern angenommen. [10]) Wenn diese Regenerationsverfassung die Volkssouveränität auch nur in bescheidenem Maße verwirklichte und keine vollständig durchgreifende Reform schuf, wie sie die radikalen Führer im „Roten Büchlein" [11]) aufgestellt hatten, so kann sie doch grosso modo als fortschrittlich bezeichnet werden. Für den jungen, demokratischen Kanton kam nun eine fruchtbare Periode des Auf- und Ausbaues. Es fehlte ihm nicht an Persönlichkeiten für die Bestreitung der mannigfaltigen Aufgaben, welche die Neuorganisation des Staates mit sich brachte.

---

[7]) Vgl. hierzu auch Ferd. von Arx: Regeneration, S. 35 ff.

[8]) Vorgängig der Balsthaler Versammlung fand am 15. November in der „Krone" zu Olten eine Versammlung der angesehensten Männer des untern Kantonsteiles statt, um die Lage und das Vorgehen für eine Abänderung der Verfassung zu besprechen. Näheres hierüber vide Derendinger: A. a. O., S. 279 ff.

[9]) J. A. Baumgartner: Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830 bis 1850. 3 Bde.; Bd. I, S. 124.

[10]) Vgl. hierzu u. a. Derendinger: A. a. O., S. 293.

[11]) Unter dem Titel: „Öffentliche Stimmen über Solothurns Verfassung" erschien im November 1830 eine anonyme, roteingefaßte Broschüre. Verfasser dieses „Roten Büchleins" — wie es in der Folge im Volk genannt wurde — scheint der freisinnige Abbé Professor Johann Baptist Brosi zu sein. Mit einer von beißendem Spott getragenen Kritik, die aber hohes fachliches Wissen und Können beweist, ging er mit der Vierzehner-Verfassung streng zu Gericht. Er verlangte u. a. die Abschaffung des verhaßten Kopfgeldes, wie die Uniformierungsgebühr genannt wurde, billigere Gestaltung der Handänderungsgebühren, des Militärwesens, Reorganisation der höheren Lehrstellen nach den Ansprüchen der Zeit und eine bessere Verteilung der geistlichen Pfründe usw.

Mit einer Proklamation an das Solothurnervolk legte am 14. März 1831 der Große Rat Amt und Würde nieder „in dem ruhigen, belohnenden Bewußtsein, unsere Pflicht getan zu haben", [1]) aber voller Bitterkeit über die Tatsache, „daß die Bande des Zutrauens und der Liebe des Volkes durch die Zeitverhältnisse geschwächt seyen". [2]) Schon acht Tage später — am 21. März — konnte der bejahrte Alt-Schultheiß Peter Glutz-Ruchti die neue legislative Behörde zu ihrer endgültigen Konstituierung im Rathaus zu Solothurn begrüßen.

Von Vorteil war, daß der Große Rat eine ziemlich umfassende Verjüngung erfuhr, wurden doch nicht weniger als 39 Ratsherren durch neue ersetzt. Die Stadt zählte noch 46 und die Landschaft 63 Vertreter im Großen Rate. [3]) Der neuen gesetzgebenden Behörden harrten viele schwere und große Aufgaben. Wohl eine der dringendsten war die Neuorganisation von Staat und Gemeinde. Bei dieser Gelegenheit wurden die Amteien und das Schulwesen von Grund auf reorganisiert; das stark angefeindete Kantonsgericht wurde abgeschafft. [4]) Ferner wurde die vollständige Trennung der richterlichen von der vollziehenden Gewalt auch in der ersten Instanz durchgeführt [5]) und die Öffentlichkeit der Großratssitzungen ausgesprochen. [6])

Durch das Gemeindegesetz vom 15. Juli 1831 wurden die Gemeinden, die bisher höchst unselbständig gewesen waren, politisch selbständig und autonom. Dieses Gesetz vertraute den Gemeindeverwaltungen die obersten örtlichen Belange an. Es war eine der wichtigsten Errungenschaften der Dreißigerjahre, die eine so reiche gesetzgeberische Tätigkeit aufwiesen.

Diese verheißungsvolle Zeit gesetzgeberischer Tätigkeit wirkte sich auf die Gestaltung des Finanzhaushaltes aus. Die Forderungen des Volkes mußten in vermehrtem Maße berücksichtigt werden. Abgaben, die als besonders hart empfunden wurden, konnten nicht mehr länger aufrecht erhalten werden. Der ganze Staatshaushalt und das bestehende Abgabensystem wurden erstmals einer von allgemeinen Gesichtspunkten ausgehenden kritischen Würdigung unterzogen. [7]) Im Auftrag des Großen Rates verfaßte die Finanzkommission einen eingehenden Bericht, worin die Finanzlage und die Umgestaltung der Einnahmequellen genau

---

[1]) Gesetze 1831, S. 73.
[2]) SAS Bd. 29, S. 73.
[3]) Solothurner Blatt 1831, Nr. 23.
[4]) Gr. Rat 1831, S. 199.
[5]) Gesetze 1831, S. 108.
[6]) Gesetze 1831, S. 83.
[7]) Vgl. auch Georg Schanz: „Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts", 5 Bde., S. 451 ff.

erörtert war.[8]) Als reformbedürftig und drückend wurden hier vor allem die Salzabgabe und die Handänderungsgebühr von Fertigungen und Steigerungen erwähnt. Der bisherige Salzgewinn in der Höhe von Fr. 81 497.— wurde durch Herabsetzung des Preises als Angleichung an die Nachbarkantone von 10 Rp. auf $7^1/_2$ Rp. per Pfund stark ermäßigt.[9]) Um das finanzielle Gleichgewicht nicht zu stören, begnügte man sich bei der Handänderungsgebühr mit einer Herabsetzung von 2% auf 1%.[10]) Diese Reduktion brachte in der Folge einen Einnahmeausfall von Fr. 8 636.— mit sich. Ferner wurde das sogenannte Landjägergeld beanstandet. Da der Bezug dieses Landjägergeldes — der Ertrag diente zum Unterhalt des Landjägerkorps — sehr mühsam und mit großen Schwierigkeiten verbunden war, wurde es aufgehoben;[11]) der Einnahmeausfall betrug Fr. 9 912.—. Zur gleichen Zeit wurde die durch das Militärorganisationsgesetz vom 24. Dezember 1816 geschaffene Uniformierungsgebühr[12]) abgeschafft. Diese war von jedem im Kantonsgebiet ansässigen Schweizer vom 16. bis zum 50. Lebensjahr zu bezahlen und betrug pro Kopf jährlich Fr. 1.— (sogenanntes Kopfgeld). Mit diesen Einnahmen wurde die Uniformierungskasse gespiesen. Der Staat übernahm mit den Uniformierungskosten einen Fehlbetrag von Fr. 8 000.—. Durch das Gesetz vom 21. Dezember 1836 wurden auch die Staatswaldungen an die Gemeinden, die ein Anrecht auf Holz besaßen, abgetreten, und zwar ihrem Holzbedarf entsprechend.[13]) Der Einnahmeausfall stellte sich für die Staatskasse auf Fr. 12 802.—.

Es ist ohne weiteres verständlich, daß diese Mindereinnahmen durch die Erschließung neuer Steuerquellen kompensiert werden mußten. Dies geschah durch Erhebung neuer Abgaben, wie die Dispensationsgebühr von der Militärpflicht,[14])

[8]) Finanzkommissionsprotokolle 1831, Bericht vom 29. Dezember 1831, S. 1159 bis 1250.

[9]) Gesetz vom 28. November 1831.

[10]) Gesetz vom 16. Hornung 1832.

[11]) Gesetz vom 11. Hornung 1832.

[12]) Gesetz vom 11. Hornung 1832, später modifiziert durch Gesetz vom 1. April 1848 und 16. März 1853; vgl. Anmerkung 14.

[13]) Die Durchführung dieser Waldübertragung beanspruchte mehr als ein Jahrzehnt. Laut RR-Rechenschaftsbericht von 1849/50 betrug die Juchartenzahl der abgetretenen Waldungen ca. 31 000. Dazu kamen noch 8 072 Jucharten Allmend. Der Ertrag der verbliebenen Staatswaldungen war in diesem Jahre noch Fr. 7 838.—. Der Bericht stellt fest, daß diese Abtretung vor allem die Folge hatte, daß die Wälder besser gepflegt und angebaut wurden. Die Gemeinden wußten nun, daß ihnen die Vorteile der Kulturen zugute kamen, was vorher nicht immer der Fall war, indem bei Holzanweisungen auf die Gemeindegrenzen keine Rücksicht genommen wurde. Der Staat leistete für den Waldunterhalt vorher nicht viel, da er von der Ansicht ausging, dies sei Sache der Gemeinden als direkte Nutznießerin der Wälder.

[14]) Gesetz vom 11. Hornung 1832. Nach § 2 wurden fünf Klassen gebildet, wobei die niedrigste Fr. 1.50 und die höchste Fr. 8.— pro Jahr zu bezahlen hatten.

die Besteuerung des Vermögens in toter Hand,[15]) durch Umgestaltung der Getränkesteuer, durch Bezug einer Verbrauchssteuer,[16]) durch Einführung einer Hundesteuer u. a. m.

Die Finanzkommission stieß sich ebenfalls an den Fronden zum Straßenunterhalt, weil sie einzig auf dem Grundeigentum ruhten. Eine Übernahme durch den Staat kam allerdings noch nicht in Frage, da dies einen Aufwand von jährlich Fr. 12 000.— bedeutet hätte.

Die Lastenverteilung war nicht nur besser, sondern auch gerechter geworden. Man hätte gerne noch mehr getan, wenn es die Verhältnisse zugelassen hätten.[17])

Die Finanzkommission erhielt auf Grund der neuen Beschlüsse über den Staatshaushalt folgendes Bild:

Ausgaben[18])

Allgemeine Staatsausgaben	Fr.	55 935.31
Diplomatische Ausgaben	Fr.	6 169.63
Finanz- und Staatswirtschaftliche Ausgaben	Fr.	45 733.77
Bauausgaben	Fr.	35 728.55
Militärausgaben	Fr.	33 283.36
Justizausgaben	Fr.	32 850.13
Polizeiausgaben	Fr.	28 831.02
Kirchen- und Erziehungsausgaben	Fr.	5 885.06
Armenunterstützung	Fr.	2 944.62
Verzinsung und Tilgung (10 Raten von Fr. 105 957.83½)	Fr.	11 995.80
Uniformen der Auszüger	Fr.	8 000.—
Summe der Ausgaben	Fr.	267 357.52

Einnahmen

I. Von Domänen und anderem Staatseigentum[19])

Pachtzinse jeder Art (Zahlenmäßiger Ertrag)	Fr.	8 812.12
Forstertrag (Durchschnitt der letzten Jahre)	Fr.	12 802.68
Jagdpatente (Durchschnitt unter Abzug der Kosten)	Fr.	1 000.—
Zehnten und Bodenzinse (Durchschnitt der letzten Jahre)	Fr.	66 350.—
Erzzehnten (nach den bis 1834 bestehenden Bestimmungen)	Fr.	600.—
Zinse von Kapitalien (nach dem Zinsrodel)	Fr.	1 631.88
Summe der Einnahmen von Domänen und anderem Staatseigentum	Fr.	90 596.68

[15]) Gesetz vom 11. Hornung 1832, erneuert und verbessert durch Gesetz vom 11. Mai 1835, ohne Beschränkung verlängert durch Gesetz vom 24. Dezember 1856 und Vollziehungsverordnung vom 7. Januar 1857. Im Kanton Solothurn bestanden 364 solcher Güter mit einem Vermögenswert von Fr. 13 997 500.—. Vgl. hierzu bes. F. Reinhardt: Die Steuer vom Vermögen in toter Hand. Solothurn 1944.

[16]) Gesetz vom 4. Hornung 1832, 11. Oktober 1832, 13. August 1833, 10. Mai 1835, 29. Dezember 1851, 17. Dezember 1862, 10. Mai 1864; dazu kommen noch mäßig gehaltene Wirtschaftspatente.

[17]) Vgl. hierzu u. a. auch Schanz: A. a. O., S. 454.

[18]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1195 bis 1199.

[19]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1164 bis 1172.

II. Von Regalien[20])

Zölle, Weg- und Brückengelder		Fr. 21 787.75
Weggeld zu Trimbach		Fr. 3 228.35
Postpacht		Fr. 4 000.—
Salzregal		Fr. 81 497.50
Pulverregal von Netto Fr. 7 300.— Fonds à 5% [21])		Fr. 365.—
Summe der Einnahmen aus Regalien		Fr. 110 878.60

III. Von Auflagen und Bewilligungen[22])

Landjägergeld		Fr. 9 911.67
Allgemeine Steuern[23])		Fr. —.—
Handänderungsgebühren		
a) von Teilungen im Durchschnitt	Fr. 5 925.17	
b) von Steigerungen im Durchschnitt	Fr. 6 423.38	
c) von Fertigungen im Durchschnitt	Fr. 10 849.21	Fr. 23 197.76
Ohmgeld nach Durchschnitt		Fr. 23 749.73
Verbrauchssteuern nach Durchnitt		Fr. 33 917.68
Pintschenkpatente im Durchschnitt		Fr. 3 333.33
Patente zum Aschensammeln		Fr. 135.—
Patente zur ärztlichen Praxis		Fr. 8.—
Kanzleigebühren für Niederlassungen		Fr. 712.86
Kanzleigebühren für Pässe, Wanderbücher, Heimatscheine		Fr. 888.70
Kanzleigebühren von Erblehen		Fr. 38.89
Kanzleigebühren für lebzeitige Teilungen und Steigerungen		Fr. 596.44
Kanzleigebühren für Appellationen und Prozeßleitungen		Fr. 677.44
Steuern für auswärtige Hospitien		Fr. 69.28
Bußen und Konfiskationen		Fr. 3 941.29
Summe der Einnahmen von Auflagen und Bewilligungen		Fr. 101 178.07

IV. Außerordentliche Einnahmen[24])

Außerordentliche Einnahmen	Fr. 575.59

Rekapitulation der Einkünfte

Einkünfte aus Domänen und anderem Staatseigentum	Fr. 90 596.68
Einkünfte aus Regalien	Fr. 110 878.60
Einkünfte aus Auflagen und Bewilligungen	Fr. 101 178.07
Einkünfte aus Extraordinarien	Fr. 575.59
Total der Einkünfte	Fr. 303 228.94

Wie wir an Hand dieses Budgets sehen, war die Staatsrechnung im Gleichgewicht. Um für die Zukunft gesichert zu sein, wurde das Staatseigentum für unantastbar erklärt. Wenn es bei Verkauf, Ablösung oder Ähnlichem seine Form änderte, mußten die eingehenden Barschaften zu einem zinstragenden Reservefonds angesammelt werden. Über diesen Fonds konnte nur verfügt werden,

[20]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1173 bis 1179.

[21]) Die Summe beträgt Fr. 10 500.—, verzinslich à 5% = Fr. 525.—. Davon gehen ab an Pachtzinsen von Staatsgebäuden Fr. 100.— und ein Kapitalanteil an Gebäuden von Fr. 3 200.—, was einen Kapitalzinsanteil von Fr. 60.— ergibt, der ebenfalls abgezogen werden kann.

[22]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1180 bis 1190.

[23]) Diese wurden seit 1815 nicht mehr ausgeschrieben.

[24]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1191 bis 1192.

wenn Zweidrittel der anwesenden Großräte, jedenfalls nicht weniger als 40, dafür stimmten.[25]) Das Staatsvermögen konnte sich somit nicht vermindern. Anderseits sollten außerordentliche Vorfälle berücksichtigt werden. Die Finanzkommission schlug vor, hierfür eine direkte Steuer[26]) zu erheben. Sie hatte diese schon für den ordentlichen Bedarf in Aussicht genommen[27]) in der Annahme, daß sie nur alle 2 bis 3 Jahre erhoben und zur sorgfältigen Prüfung der jeweiligen Ausgaben beitragen würde. Eine solch allgemeine, außerordentliche Steuer sollte aber nur erhoben werden, wenn ihre Ausschreibung auf einen verfassungsmäßigen Vorschlag durch den Großen Rat beschlossen würde.

Durch die Finanzkommission wurde die Meinung vertreten, daß jeder nach Maßgabe des Schutzes, den er vom Staat genießt, zu steuern habe. Auf Grund dieses Interessenprinzips wurde das außerkantonale Vermögen keiner Steuer unterworfen. Versteuert werden mußte nur das Einkommen und das im Kantonsgebiet befindliche Vermögen. Die auf Vermögen haftenden Hypotheken und sonstige Schulden konnten abgezogen werden, sofern der Kreditor seinen Wohnsitz im Kanton hatte und den betreffenden Vermögensteil versteuerte. Das Einkommen aus der Berufstätigkeit ergänzte die Vermögenssteuer. Wo beides zusammentraf, wie z. B. bei Handel und Gewerbe (= gemischtes Einkommen) konnte für das bereits versteuerte Vermögen 4% von der Einkommensteuer abgezogen werden. Das Einkommen aus der Berufstätigkeit war, wie aus dem Bericht der Finanzkommission eindeutig hervorgeht, als Bruttoeinkommen zu betrachten. Außer den obenerwähnten 4% sollte nichts abgezogen werden dürfen. Die Unvollkommenheit dieses Systems suchte man dadurch auszugleichen, daß das Einkommen aus der Berufstätigkeit nach folgender Stufenfolge kapitalisiert und besteuert wurde:

Tabelle Nr. 1: Kapitalisiertes Einkommen[28])

Einkommen bis Fr. 299.— wurde als ein dem Einkommen gleiches Kapital betrachtet.

Einkommen von Fr.	300.—	bis Fr.	399.—	gleich Fr.	400.—	Kapital
Einkommen von Fr.	400.—	bis Fr.	499.—	gleich Fr.	1 000.—	Kapital
Einkommen von Fr.	500.—	bis Fr.	599.—	gleich Fr.	2 000.—	Kapital
Einkommen von Fr.	600.—	bis Fr.	699.—	gleich Fr.	3 000.—	Kapital
Einkommen von Fr.	700.—	bis Fr.	799.—	gleich Fr.	4 500.—	Kapital
Einkommen von Fr.	800.—	bis Fr.	899.—	gleich Fr.	6 000.—	Kapital
Einkommen von Fr.	900.—	bis Fr.	999.—	gleich Fr.	8 000.—	Kapital
Einkommen von Fr.	1 000.—	bis Fr.	1 099.—	gleich Fr.	10 000.—	Kapital
jede weitere	Fr.	100.—			gleich Fr.	1 000.—	Kapital

[25]) Gesetz vom 11. Februar 1832, § 5.

[26]) Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1219.

[27]) Vgl. vorangehende Seite „Einnahmen von Auflagen und Bewilligungen“ und Anmerkung 23.

[28]) Gesetz über den Bezug von außerordentlichen, allgemeinen Steuern vom 9. März 1832, § 12.

Weit schwieriger war die Ermittlung des Steuerkapitals. Es war naheliegend, für Gebäude die Schatzung der 1809 geschaffenen Brandassekuranz zu benützen. Für die Grundstücke erwog man, ob nicht die alten 1805 und 1809 berichtigten Kataster benutzt werden könnten. Da diese jedoch eine sehr unzuverlässige Grundlage bildeten, hielt die Finanzkommission ein solches Vorgehen für unmöglich. Bei Berücksichtigung dieser alten Schatzungen wären bei dem zugelassenen Schuldenabzug Dreiviertel der Liegenschaftsbesitzer von der Steuer nicht erfaßt worden. Die seit 1817 neu vorgenommenen Katasterschatzungen konnten ebenfalls nicht verwendet werden, da sie kaum die Hälfte des Kantonsgebietes erfaßten und sich zudem nur auf das ganze Matt- und Ackerland, nicht aber auf einzelne Parzellen bezogen. Es wurde daher gesetzlich bestimmt, daß das Land nach der Schatzung zu versteuern sei, und zwar so, daß die Schatzung nach Maßgabe des Kaufpreises der seit dem 1. Januar 1820 erfolgten Fertigungen und Steigerungen erhöht oder herabgesetzt würde. Nach Ablauf von 20 Jahren sollte jeweils das älteste Jahr wegfallen, und zur Berechnung des Durchschnitts das neueste hinzukommen. Die Feststellung des Steuerkapitals aus dem Einkommen geschah durch Schätzung seitens der Gemeinderäte und durch Überprüfung einer in jedem Oberamt bestehenden Gewerbekommission. In ihrem Bericht wünschte dagegen die Finanzkommission, daß, vorgängig einer solchen Steuereinschätzung, der Steuerpflichtige eine Selbstdeklaration einreichen solle; dies wurde jedoch durch den Rat abgelehnt.

Eine wirkliche Steuerbefreiung kannte das Gesetz bei der Vermögenssteuer nur hinsichtlich der Kirchgebäude, bei der Einkommensteuer nur für Gesellen, Mägde, Knechte und Taglöhner. Die Finanzkommission unterbreitete weitere Vorschläge; die Vermögen von Witwen und Waisen bis Fr. 4000.— und die Besitzer mit einem geringeren Vermögen oder Leute mit weniger als Fr. 200.— Einkommen, sollten von jeder Steuer gänzlich befreit werden. Die Kommission konnte allerdings mit diesen, der Zeit weit vorauseilenden Postulaten nicht durchdringen. In ihrem Schlußbericht stellt die Kommission fest, daß bei einigermaßen richtigen Deklarationen ein Steuerkapital von 65 bis 70 Millionen Franken veranlagt würde, was, bei 1%, einem jährlichen Steuereingang von 65 bis 70 Tausend Franken gleichkäme.

Die Grundlage des in der damaligen Zeit neugeschaffenen Finanzsystems bewährte sich in den folgenden Jahrzehnten außerordentlich gut. Die Verwaltungsrechnung zeigt in diesen Jahren folgendes Bild:[29])

---

[29]) Vgl. Staatsrechnungen der betr. Jahre.

	1831 Fr. a. W.	1840 Fr. a. W.	1854 Fr. n. W. [30]
Einnahmen	369 613.—	558 379.—	987 349.—
Ausgaben	384 052.—	555 820.—	989 570.—
	— 14 439.—	+ 2 559.—	— 2 221.—

Der Vermögensbestand gestaltete sich zur gleichen Zeit wie folgt:

	1840 Fr. a. W.	1851 Fr. a. W.	1852 Fr. n. W.[30]	1854 Fr. n. W.[30]
Aktiva	2 818 543.—	3 337 716.—	4 824 659.—	4 928 362.—
Passiva	321 428.—	522 456.—	679 946.—	615 242.—
Reinvermögen	2 497 115.—	2 815 260.—	4 144 713.—	4 313 120.—

Bei den Verwaltungsrechnungen fällt uns vor allem die große Ausgabensteigerung auf, die auf eine außerordentlich rege Staatstätigkeit zurückzuführen ist. Die starke Vermögensverminderung von 1830 bis 1840 war sowohl die Folge der staatlichen Beiträge an das Zehntloskaufskapital,[31]) als auch eine Folge der großen Straßenbauten. Der Zuwachs des Reinvermögens von 1851/52 betrug Fr. 49 029.—, ist aber mehr durch die Verminderung der Passiven als durch die Vermehrung der Aktiven entstanden. In der Hauptsache erfolgte das Anwachsen des Vermögens durch Kauf und Höherbewertung von Liegenschaften, durch den Kapitalzuwachs beim Reservefonds, Salzhandlungsfonds und Armenfonds. Infolge der Reduktion des Salzpreises, der Zuwendung eines Teiles der Hundesteuer an den Irrenhausfonds, des Minderertrages der Getränkesteuer und des entstandenen Verlustes anläßlich der Münzreform ergab sich eine Vermögensverminderung. Diese wurde durch die Erhebung von Kanzlei- und Amtsschreibergebühren, durch die Heranziehung von geistlichen Stiftungen für Schulzwecke[32]) und nicht zuletzt durch vermehrte Ordnung und Sparsamkeit im Staatshaushalt einigermaßen ausgeglichen.

Die Ausgaben des Staates waren 1833/34 bis 1848/49 von Fr. 409 799.— auf Fr. 748 515.— angewachsen. Die Einnahmen vermochten jedoch mit den Ausgaben weitgehend Schritt zu halten. Wohl betrug 1848 die Kantonsschuld Fr. 586 453.—;

[30]) Um dem allgemeinen Münzwirrwarr in den Kantonen ein Ende zu bereiten, wurde im Jahre 1852 durch Bundesgesetz das Münzwesen für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft vereinheitlicht. Die Parität eines alten Solothurner-Frankens zum neuen Schweizer-Franken beträgt 100:142.5.

[31]) Vgl. hierzu Büchi: „Zehnt- und Grundzinsablösung im Kanton Solothurn", im Jahrbuch für solothurnische Geschichte, Bd. 2, 1929. Vgl. ferner: „Verhandlungen des solothurnischen Großen Rats", Gesetzmäßige Märzversammlung 1837, Beilage S.-B.; sowie die Zehntliquidationsrechnungen, Journale, Aktiva-Rodel und Hauptbücher zur Zehnt- und Bodenzinsliquidation, sowie die RR-Rechenschaftsberichte der betr. Jahre.

[32]) Vide, S. 38, Anm. 47.

doch rührte diese größtenteils von den bedeutenden Straßenbauten her.[33]) Das — allerdings weitgehend fiktive — Aktivvermögen betrug Fr. 3 374 108.—. Gemäß dem Gesetz von 1832 hätten ohne weiteres direkte Steuern zur Tilgung dieser Staatsschuld erhoben werden können. Allein die Regierung und der Große Rat scheuten sich davor, solange die Schuld nicht größer war und man mit dem damaligen Budget neben dem Zinsendienst noch eine ansehnliche Tilgungsquote aufbringen konnte.

Die Verfassung von 1831 sah vor, daß eine Revision nicht vor Ablauf von zehn Jahren stattfinden dürfe.[34]) In der neuen Verfassung vom 13. Januar 1841 wurde die Mitgliederzahl des Großen Rates, der nun den Namen Kantonsrat annimmt, auf 105 festgelegt.[35]) Zum erstenmal wurde dem Volk das Recht — wenn auch nur in beschränktem Maße — zugesprochen, seine Abgeordneten direkt zu wählen. Der Kleine Rat wurde durch den Regierungsrat von neun Mitglieder ersetzt mit dem Landammann an der Spitze, der für ein Jahr amtet und das folgende Amtsjahr nicht wieder wählbar ist. Die Amtszeit betrug für die Kantons- und Regierungsräte zehn Jahre, wobei alle fünf Jahre die Hälfte der Mitglieder ersetzt werden mußte.

Als der Bundesvertrag von 1815 im Jahre 1848 durch eine Bundesverfassung ersetzt wurde, mußte die kantonale Staatsverfassung mit ihr in Einklang gebracht werden.[36]) Die neue Verfassung erweiterte bedeutend die Volksrechte. Die Kantonsräte wurden nun direkt gewählt. Als Mitglied des Kantonsrates konnte jeder Stimmberechtigte gewählt werden. Die Zahl der Regierungsräte wurde inklusive der Staatsschreiber durch die Verfassung auf sieben reduziert. Auch diese Verfassung, obschon sehr fortschrittlich, kannte noch keine Mitwirkung des Volkes bei der Gesetzgebung, ebensowenig ein Recht zur Beamtenwahl. Einer Vorschrift der Bundesverfassung gemäß wurde indessen bestimmt, daß eine Revision der kantonalen Verfassung jederzeit vom Volke verlangt werden könne. Die hierfür benötigte Zahl der Unterschriften wurde auf 4000 festgelegt.[37])

---

[33]) Vide, S. 42.

[34]) Vgl. die Staatsverfassung vom 13. Januar 1831, § 57, ferner Mösch: Die Ausgleichsbewegung im Kanton Solothurn 1830/31.

[35]) Von diesen 105 Mitgliedern werden nur 55 vom Volke direkt gewählt; 41 werden wie bisher durch die Wahlkollegien und 9 vom Rate selbst bezeichnet.

[36]) Am 19. Januar 1851 gelangte die revidierte Verfassung zur Abstimmung vor das Volk. Diese wurde mit 6204 annehmenden, gegenüber 4415 verwerfenden Stimmen vom souveränen Volke genehmigt, bei einer Gesamtzahl von 16 018 Stimmberechtigten also nur mit einem verhältnismäßig schwachen Mehr von 1789, bei dem Fernbleiben von mehr als einem Drittel der stimmfähigen Bürgerschaft.

[37]) Vgl. hierzu auch Lechner: Überblick über die Staatsverfassungen des Kantons Solothurn.

Das Schulwesen war vor 1830 den Gemeinden und der privaten Initiative überlassen. Der Schulbesuch war für die Kinder nicht verbindlich, und die Eltern waren sich des Zweckes der Schulbildung noch zu wenig bewußt. Die Schule war meistens eine — oft sogar noch verkürzte — Winterschule. Neben schlechten, dumpfigen Lokalitäten wirkte das Mißtrauen der Obrigkeit, die Schule könnte eine Brutstätte des neuen Geistes werden, besonders lähmend. Es ist daher leicht verständlich, daß das allgemeine Niveau dieser Volksschulen nicht hoch sein konnte.

Dank dem Bemühen großer Schulfreunde war das Schulwesen der Städte Solothurn und Olten, wo im Geiste des Paters Girard unterrichtet wurde, auf eine höhere Stufe gebracht worden. In Olten begann der Aufschwung des Schullebens schon 1815.[38]) Hier wirkte vor allem die eindrückliche Mahnung des trefflichen Geschichtsschreibers und St. Galler-Stiftsbibliothekars Pater Ildephons von Arx[39]) an seine Mitbürger wegweisend.[40])

Das Schulwesen ist wohl das schönste und bleibendste Denkmal aller Institutionen, die der Liberalismus neben dem großangelegten Straßenbau im Kanton Solothurn geschaffen hat. Die unumgängliche, elementare Schulbildung sollte dem Aktivbürger zur Ausübung seiner staatsbürgerlichen Rechte verhelfen; anderseits aber war man sich bewußt, daß im freien Konkurrenzkampf nur ein mit Bildung und Kenntnissen wohlausgerüstetes Volk bestehen könne und dies der einzige Weg sei, aus der bisherigen Armut herauszukommen.

Im großen Gesetz vom 20. Dezember 1832 wurde das solothurnische Schulwesen neu geordnet, das zusammen mit einigen Verordnungen über Schulbesuch, Schulaufsicht, Schulplan usw. die Grundlage für das Primarschulwesen im 19. Jahrhundert bildete. Der Volksschulunterricht wurde als Alltagsunterricht vom 7. bis 13. Lebensjahr und für Knaben anschließend die Fortsetzungsschule bis zum 16. Altersjahr obligatorisch erklärt. Gemeinden mit 40 schulpflichtigen

[38]) Vgl. hierzu Zingg: Geschichtliches über das Schulwesen der Stadt Olten. Olten 1883, S. 48 ff. Auf Anraten des Paters Girard führte die Stadt Solothurn während der Restaurationszeit ebenfalls vielfache Verbesserungen in ihrem Schulwesen ein.

[39]) Pater Ildephons (Urs Josef Nikolaus) von Arx, 1755 bis 1833, war durch seine geschichtlichen Forschungen weit über die Landesgrenze hinaus bekannt. Nach Besuch der Schulen in seiner Vaterstadt Olten, war er Schüler der fürstäbtlichen Klosterschulen Neu-St. Johann und St. Gallen. 1773 trat er unter dem Klosternamen Ildephons in den Benediktinerorden ein. Seit 1785 verwendete ihn Fürstabt Beda in der praktischen Seelsorge und betraute ihn mit der Durchführung der Felberschen Normalschulmethode zur Hebung der Volksbildung. 1796 wurde ihm die Leitung des Stiftsarchivs übertragen und im folgenden Jahr wurde er Mitglied der Interimsregierung und Statthalter des Stiftes. 1804 betraute ihn der Kanton St. Gallen mit der Neueinrichtung des Stiftsarchivs, 1824 wurde er Verwalter der Stiftsbibliothek und 1825 wurde er in das Domkapitel gerufen und war gleichzeitig geistlicher Rat.

[40]) Vgl. Ildephons von Arx: Geschichte der Stadt Olten, 1802, S. 435 ff.

Kindern mußten eine Schule mit einem zweckdienlichen Schulhaus errichten. Ferner waren Inventar und Lehrerbesoldung festgelegt. Gemäß Gesetz war der Schulunterricht für alle Schüler unentgeltlich. Für die Lehrmittel armer Kinder hatte die Heimatgemeinde aufzukommen. Der Lehrerbildung wurde die größte Aufmerksamkeit geschenkt. Jeder Kandidat war verpflichtet, vor dem Oberlehrer eine Prüfung abzulegen. Alsdann wurde er in sogenannten „Musterschulen", deren es in jedem Bezirk mindestens eine geben sollte, praktisch in die Lehrtätigkeit eingeführt. Der Staat bürdete die Hauptlast dieses neuen Verwaltungszweiges gegen den Willen der Lehrer den Gemeinden auf. Für die Bestreitung dieser Aufgaben stellte er allerdings durch die Abtretung der Wälder und Allmenden die nötigen Mittel zur Verfügung und übernahm außer den Kosten der Lehrerbildung nur noch die Gratifikation für gute Schulmeister.[41])

Schon von Anfang an zeigte es sich, daß die Ausbildungszeit der Lehrer zu kurz bemessen und ihre ökonomische Besserstellung dringend notwendig war. Diesen Anforderungen trug das neue Schulgesetz vom 2. April 1845 Rechnung. Als durch die Einführung der zweijährigen Seminarkurse in Oberdorf an die Lehrer größere Anforderungen gestellt wurden, erhöhte man den bisherigen Minimalgehalt von Fr. 150.— auf Fr. 250.—; an der Finanzierung half der Staat mit durch Zulagen an die Gemeinden nach dem Verhältnis ihres Vermögens.[42])

Parallel mit dem Ausbau der „höheren Lehr- und Erziehungsanstalt des Kantons Solothurn", ging die Errichtung der Bezirksschulen. Es war den Bezirken überlassen, Schulen zu errichten, deren Besuch freigestellt war. Ohne Zustimmung des Kleinen Rates durften allerdings einmal errichtete Bezirksschulen nicht wieder aufgehoben werden.[43]) Dafür übernahm der Staat dreiviertel der Besoldung dieser Lehrkräfte, behielt sich aber die Wahl und Oberaufsicht vor und ermutigte die Gemeinden weitgehend zu solchen Gründungen. „In der Folge entstanden so eine Reihe solcher Schulen, in Grenchen, Neuendorf, Balsthal, Mümliswil und Winznau, aber sie waren selten mehr als bessere Primarschulen

---

[41]) Hierzu ist zu bemerken, daß in den Schuljahren 1833/34 bis 1840/41 die Summe der Gratifikationen zwischen Fr. 250.— und Fr. 500.— schwankte. Mit dem Schuljahr 1841/42 stieg sie auf Fr. 700.— bis Fr. 800.—. Es wurde aber nicht der Wert der Geschenke erhöht, sondern der Kreis der Beschenkten weitergezogen. In der Regel wurden Prämien von Fr. 25.— verabfolgt (vgl. Mösch: Die solothurnische Schule seit 1840). Dieser Betrag machte ungefähr den sechsten Teil des gesetzlichen Bargehaltes aus und so ist es verständlich, daß diese Gaben, die rund einem Viertel der Lehrerschaft zukamen, überall hochgeschätzt wurden (vgl. Aktenband 196, Rubrik 302, Nr. 17, 112, 124, 148).

[42]) Durch diese Neuregelungen gab es Mehrausgaben von Fr. 14 200.—. Davon mußte die Staatskasse aber rund Fr. 5 500.— tragen. Der Rest fiel auf die zuhanden der Unterrichtsanstalten des Kantons bestimmten Einkünfte der ledig gewordenen Kanonikate.

[43]) Vgl. hierzu Gesetz vom 17. Juni 1837.

und gingen bis 1856 fast alle wieder ein. Die für sie aufgewendeten Mühen und Gelder wären, wie dies schon 1837 betont wurde, wohl besser für die Entwicklung der Elementarschulen verwendet worden."[44]) Der Hauptgrund lag darin, daß nur wenige Lehrer fähig waren, in allen Fächern zu unterrichten. Vor allem machte sich das Fehlen von Bezirksschulfonds stark bemerkbar.

Mit der Revision vom 18. September 1852 wurde die liberale Schulgesetzgebung abgeschlossen. Diese Revision, die verschiedene Mängel beseitigen sollte, ist vorwiegend von finanziellen Gesichtspunkten beherrscht. Die wachsende Schülerzahl zwang den Staat, Mittel und Wege zu finden, um alle unterrichten zu können, ohne den Gemeinden vermehrte Lasten durch Schulhausbauten und erhöhte Lehrerbesoldungen auferlegen zu müssen.[45]) Zu diesem Zwecke wurde die Volksschule in eine Unter- und Oberstufe eingeteilt (§ 8), mit entsprechend vermehrter Stundenzahl (§ 11), und die Zahl der in einer Klasse zu unterrichtenden Schüler wurde auf 90 erhöht (§ 24). Diese Reform bedingte, daß die Lehrer, deren Minimalgehalt in der Folge auf Fr. 500.— bis 550.— anstieg (§ 60), das ganze Jahr im Hauptberuf für die Schule in Anspruch genommen wurden. Zur Mithilfe bei der Zahlung der Staatsbeiträge an das Schulwesen[46]) wurden auch die Klöster und geistlichen Korporationen herangezogen.[47])

---

[44]) Büchi: A. a. O., S. 103.

[45]) Die Ausgaben für das Erziehungswesen betrugen jährlich im Durchschnitt: 1830 bis 1840: Fr. 31 233.—; 1840 bis 1850: Fr. 51 053.—; und 1853 als Folge des neuen Primarschulgesetzes von 1852 Fr. 96 126.— und der Voranschlag für 1856 lautete auf Fr. 102 962.—. Bedingt durch das neue Primarschulgesetz sind auch die Lehrerbesoldungen um ca. ein Drittel, oder von Fr. 63 000.— auf Fr. 84 000.—, erhöht worden.

[46]) § 65: „An die von den Gemeinden zu leistenden Barbesoldungen (§ 60) gibt die Staatskasse nachgenannte jährliche Beiträge:

a) Jeder Gemeinde für jeden Lehrer, den sie hat, Fr. 100.—.

b) Jeder Gemeinde, ebenfalls für jeden Lehrer, nach folgender Klassifikation:
Den Gemeinden der 1. Klasse Fr. 150.—.
Den Gemeinden der 2. Klasse Fr. 120.—.
Den Gemeinden der 3. Klasse Fr. 90.—.
Den Gemeinden der 4. Klasse Fr. 60.—.
Der Gemeinden der 5. Klasse Fr. 30.—.

Die Klassifikation wird von der Regierung vorgenommen, und zwar annähernd so, daß je volksreicher und vermöglicher an Schulgut und anderem Gemeindegut eine Gemeinde ist, in eine desto tiefere Klasse sie gesetzt wird.

c) Überdies für jeden Lehrer mit getrennten Klassen eine Zulage von Fr. 100.—. An die Besoldung der Arbeitsschullehrerin trägt die Staatskasse zwei Dritteile bei, in keinem Falle mehr wie Fr. 30.—."

[47]) Die Regierung war entschlossen, das St. Ursenstift, von dem bereits die Einkünfte zweier Kanonikate, zweier Chorherrenstellen und der Propstei für die höhere Lehranstalt verwendet wurden, noch zu weiteren Beiträgen heranzuziehen. Sie beabsichtigte, Geistliche, die als Lehrer ein Staatseinkommen hatten, mit Chorherren-Präbenden zu versehen, um auf diese Weise künftig der Staatskasse deren Besoldung zu ersparen und die bisher dafür ausgelegte Summe wieder der höheren Lehranstalt zuzu-

Das Armenwesen. Seit dem 16. Jahrhundert war das Armenwesen zu einer öffentlich anerkannten Aufgabe geworden.[48]) Im Kanton Solothurn ist die christliche Caritas aus jahrhundertalter Tradition heraus gewachsen. Neben privater Armenunterstützung sind hier vor allem die Stifte und Klöster zu erwähnen, die bahnbrechend vorangingen.

Im Jahre 1813 beschloß die Regierung, die Errichtung von wohltätigen Anstalten für die Armen des ganzen Kantons. Die Kriegsereignisse verhinderten jedoch die Durchführung dieses humanitären Werkes. Während der großen Hungersnot 1816/17 wurde ein Kantonsarmenfonds zur Unterstützung der Dürftigen geäufnet. Gegen geringen Pachtzins überließ damals die Regierung den Gemeinden viele hundert Jucharten Land, um aus deren Erträgnissen Gemeindearmenfonds zu schaffen. Diese Fonds wiesen bald Bestände von Fr. 3 000.— bis Fr. 11 000.— auf.

Am 10. Januar 1817 wurde eine Armenordnung erlassen. Ihr Hauptinhalt ist in § 29 enthalten, der wie folgt lautet:[49])

1. Die Armenkommission verschließt, soviel sie kann, in ihren Gemeinden die Quelle der Armut: als den Müßiggang, den Besuch der Wirts- und Schenkhäuser, den Genuß gebrannter Getränke, kostbare, üppige Kleider, Prozesse, Flüche, Schwüre, Diebstähle, Unzucht, zu frühes und unzweckmäßiges Heiraten.
2. Die Kommission versucht, die zweckmäßigsten Mittel, um der Verarmung zu steuern: sie erweckt das Ehr- und Schamgefühl gegen den Bettel; sie flößt den Armen den Gewerbe- und Arbeitseifer, die Liebe zur Genügsamkeit und Häuslichkeit ein.
3. Sie untersucht bei Haushaltungen der Armen die verschiedenen Ursachen der Verarmung.
4. Sie verhilft den Kindern armer Eltern nach ihrem Austritt aus der Schule zu einem rechtschaffenen Hausdienst.

---

halten. Allein aus der entledigten Propstei und einem Kanonikat bezog der Staat während fünf Jahren Fr. 41 450.—, die zu anderen als kirchlichen Zwecken, selbst zum Teil (Fr. 800.—) zum eidgenössischen Schießen verwendet worden sind. Die Bedeutung der dem St. Ursenstift enthobenen Summen verstehen wir, wenn wir sie mit den Auslagen für die höhere Lehranstalt, für welche sie mit Ausnahme jener Fr. 800.— verwendet wurde, vergleichen. Nach den Staatsrechnungen betrugen diese Ausgaben für die höhere Lehranstalt in den in Betracht kommenden Jahren 1835/36 bis und mit 1839/40 insgesamt Fr. 104 103.17. Jene Fr. 40 650.— sind also ein ganz wesentlicher Teil davon. — Vgl. zu dieser Frage insbes. Joh. Mösch: Die solothurnische Schule seit 1840, S. 11 ff., 145 ff.

[48]) Das Prinzip der neuen Ordnung hatte die Tagsatzung 1551 ausgesprochen, indem sie den Grundsatz aufstellte, daß jeder Ort seine armen Leute selbst erhalten und andere Orte nicht mit denselben belasten solle.

[49]) Armenordnung vom 10. Januar 1817.

5. Den Armen der Gemeinde, die Kraft und Geschicklichkeit haben, verschafft sie Arbeit und Verdienst.

§ 37 handelt von den Armen, die ein Anrecht auf Unterstützung haben. Diese sind: Wahrhaft Ortsarme, und zwar:

a) arme Waisenkinder, Kinder armer Eltern, die Gefahr laufen, im väterlichen Hause verdorben zu werden;

b) arme Haushaltungen, welche Mangel an Arbeit haben, oder die mit Kindern überladen sind;

c) arme Kranke, Kuristen, Wöchnerinnen, wenn diese nicht in das Bürgerspital aufgenommen werden können.

Durch das Gesetz wurde ferner für den ganzen Kanton eine Generalarmendirektion gebildet. Für jede Amtei wurde wenigstens ein Armenkommissionär ernannt, und jede Gemeinde war verpflichtet, eine Armenkommission zu ernennen (Art. 1).

Von 1820 an hören wir von gemeinnützigen Bestrebungen und Anregungen im Kanton Solothurn verhältnismäßig wenig. In einer Versammlung der Ärzte des Kantons Solothurn wurde im Herbst 1835 beschlossen, der Regierung eine Petition zur Errichtung einer Heil- und Pflegeanstalt einzureichen. Diese Denkschrift „Über Erbauung und Errichtung einer neuen Heil- und Pflegeanstalt für den Kanton Solothurn" schilderte im Anschluß an die Petition von 1835 die Dringlichkeit der Errichtung einer solchen Anstalt. Das Ergebnis einer Umfrage unter den Bezirksärzten stellte fest, daß es im Kanton 176 Gemütskranke und 174 Arme mit anderen unheilbaren Gebrechen gab. Den Ausführungen war der Plan eines Gebäudes mit langer Front und zwei Flügeln beigegeben. Mit kleinen Abweichungen wurde dann im Jahre 1857 die neue Anlage nach diesem Vorschlag errichtet.

Für eine wirkliche Armenpflege war allerdings die Zeit nach 1830 ungünstig. Der Staat mußte seine knappen Finanzen weitgehend in den Dienst der Reorganisation der ganzen Verwaltung und des wirtschaftlichen Aufschwunges stellen.

Die Armenunterstützung war in erster Linie Sache der Blutsverwandten und erstreckte sich von den Großeltern zu den Enkeln.[50]) Im Laufe der Zeit ging die Armenunterstützung immer mehr und mehr an die Gemeinden über, bis sie von diesen ganz getragen wurde, wozu sie die §§ 53 bis 55 des Zivilgesetzbuches besonders verpflichteten. Der Errichtung von Armenhäusern aus den Armenfonds trat die Regierung entschieden entgegen. Doch verausgabte der Staat, neben dem Unterhalt des Pfrundhauses in der Klus, jährlich einige Tausend

[50]) Schanz: A. a. O., Bd. I, S. 333.

Franken, welche für Krankenunterstützung, Kuren, Lehrgelder, Blinden- und Taubstummenunterricht Verwendung fanden.

Das 19. Jahrhundert brachte dem Kanton Solothurn drei Krisen, die das Armenwesen nachhaltig beeinflußten: die Hungerjahre 1816/17[51]) mit Preissteigerungen von 150 bis 200%, die Teuerungsjahre 1846/47 und 1854/55. Im Notjahr 1847 bezahlte der Staat eine außerordentliche Unterstützung von Fr. 10 483.—, die namentlich für die Suppenanstalten verwendet wurden. Diese staatliche Mithilfe geschah allerdings nur zögernd. Charakteristisch war die Überlegung, daß viele Leute von der Sparsamkeit abgehalten werden könnten. Im Durchschnitt betrugen die ordentlichen Armenunterstützungen durch den Staat etwa Fr. 4 000 im Jahr. 1854 wurden an 413 Personen Fr. 7 209.60 ausgerichtet, zu denen noch außerordentliche Unterstützungen an 322 Personen mit Fr. 2 412.05 kamen. Wie der Rechenschaftsbericht zeigt (S. 175), wurde in diesem Jahre eine außerordentliche Unterstützung von Fr. 13 974.05 ausbezahlt. Diese setzt sich wie folgt zusammen:

a) Beiträge an die einzelnen Oberämter behufs Unterstützung an einzelne der hilfsbedürftigen Gemeinden	Fr.	12 897.—
b) Nachträgliche spezielle Verwendung und Nachtragskredite für außerordentliche Notfälle	Fr.	897.05
c) Beiträge an die Armenarbeitsanstalt in Solothurn Fr. 150.— und die Arbeitsschule Nominis Jesu Fr. 30.—	Fr.	180.—
	Fr.	13 974.05

Alles in allem betrug die Summe der staatlichen Unterstützung in diesem Notjahr gesamthaft Fr. 23 595.70.

Dem Volkswunsch gemäß wurde im Jahre 1855 der Beschluß zur Errichtung einer Heil- und Pflegeanstalt für Irre und unheilbare Kranke gefaßt.[52]) Die Anstalt sollte auf dem für Rechnung des Kantonsarmenfonds angekauften Gute Rosegg bei Solothurn gebaut und „Rosegg" genannt werden (Art. 2). Zur Gründung dieser neuen Anstalt wurde der ganze Fonds des Pfrundhauses Klus verwendet, das mit der Eröffnung der neuen Anstalt einging. Ferner wurde dafür aus dem Kantonsarmenfonds ein Betrag von Fr. 100 000.— ausgeschieden, inbegriffen das für Fr. 51 000.— gekaufte Gut Rosegg (Art. 3). Zur Deckung der Baukosten wurden außerdem der zu diesem Zwecke gebildete Baufonds mit

---

[51]) Näheres vide G. Appenzeller: Hungerjahre und Teuerungszeiten im Kanton Solothurn im 19. Jahrhundert. 1943, S. 47 ff.; sowie: Joh. Karl Kottmann: Denkschrift über die Hungerjahre 1816 und 1817. 1941, S. 26/27; Hugo Dietschi: Die Hungerjahre 1816/17 (Oltner Tagblatt Nr. 1 bis 3, 1903).

[52]) Beschluß vom 17. Juni 1855 über die Errichtung einer Heil- und Pflegeanstalt für Irre und unheilbare Kranke.

Fr. 90 000.— und dessen Einnahmen von Bettagssteuern, Bußen, Hundesteuern usw., der während vier Jahren auf Fr. 50 000.— veranschlagt wurde, verwendet. Dazu kam die Restanz des Kantonsarmenfonds von Fr. 49 000.— (Art. 7).

Das Straßenwesen hat in der Schweiz hinsichtlich der Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinden eine mannigfaltige Entwicklung aufzuweisen. Mit den durch die Entwicklung des Verkehrswesens im 19. Jahrhundert bedingten Straßenbauten ging auch die Erweiterung des Kreises, der die Lasten zu tragen hatte, Hand in Hand. Großen Einfluß übte auch das dem Bund durch die Bundesverfassung von 1848 übertragene Aufsichtsrecht über die Straßen und Brücken aus.

Zur Abgrenzung und genauen Umschreibung der Unterhaltspflicht wurde um 1800 ein genaues Tableau der bestehenden Straßen erstellt. Das neue Gesetz vom 2. September 1817 unterschied, wie in früheren Zeiten, zwei Arten von Straßen:

A. Die Heer- und Landstraßen, die wie folgt unterteilt wurden:
   1. Klasse: Solothurn—Attiswil, Düremühle—Ober-Hauenstein, Olten—Trimbach—Unter-Hauenstein;
   2. Klasse: Solothurn—Lüßlingen, Solothurn—Lohn, Solothurn—Aeschi, Oensingen—Schönenwerd, Olten—Aarburg;
   3. Klasse: Solothurn—Grenchen, Solothurn—Weissenstein—Gänsbrunnen, Solothurn—Gerlafingen, St. Wolfgang—Passwang, Klus—Gänsbrunnen, Trimbach—Erlinsbach.

Der Unterhalt der Straßen wurde durch Wegknechte, die unter der Oberaufsicht der Amtmänner und der Wegherren standen, und durch Fronarbeiten der Gemeinde besorgt. Die Gemeinden hatten die Pflicht, Schneepflüge zu stellen und im Frühjahr und Herbst die Straßen neu zu bekiesen.

B. Die Kommunikationsstraßen mußten von den Gemeinden unterhalten werden. Diesen oblag es, einen Fronmeister zu bestimmen, der für die Durchführung der nötigen Arbeiten verantwortlich war.

In den Zwanzigerjahren stand Solothurn im Straßenbau hinter den benachbarten Kantonen zurück. In der Ära Munzinger, der bemerkte „er werde nicht ruhen, bis der Kanton für eine halbe Million Straßenbauschulden habe“,[53]) ging jedoch die Initiative von Solothurn aus, und griff auf die andern Kantone über. Erstmals wurde die verkehrsgeographisch bedeutungsvolle Lage Solothurns als Transitland über den Hauenstein ins Mittelland und des West-Ost-Verkehrs

[53]) Büchi: A. a. O., S. 85.

längs des Aaretales erkannt. Daher wurde der überaus rückständige Straßenbau ungeachtet aller inner- und außerkantonalen Schwierigkeiten und Hemmnisse, planmäßig und kräftig an die Hand genommen.

Am 15. Juni 1836 wurde das neue Straßengesetz erlassen. Das dazugehörige Expropriationsgesetz datiert vom 21. Dezember 1837. Das Gesetz unterschied drei Straßenklassen; die Straßen der ersten und zweiten Klasse wurden namentlich verzeichnet, die dritte Klasse schloß auch die Kommunikationsstraßen ein. Für die Kantonsstraßen (Straßen erster und zweiter Klasse) übernahm der Staat die Besoldung der Wegmacher und kam für die Beschaffung des Materials und die Stellung der Kiesgruben auf. Da der Staat in der Hauptsache für die Kosten der Handels- und Landstraßen und der technischen und Kunstarbeiten für die Verbindungsstraßen zwischen den Ortschaften aufkam, übernahm er den größten Teil der Ausgaben. Die finanzielle Lage des Staates ließ aber nicht zu, die anstoßenden Gemeinden von der nötigen Spann- und Handarbeit zu befreien. Die Fronarbeiten der Gemeinden blieben bestehen. Für Straßen dritter Klasse übernahm der Staat die Kosten für Bau und Unterhalt der Dohlen, Brücken und Bordmauern sowie allfällige Sprengarbeiten. Für den nötigen Unterhalt hatten jedoch die Gemeinden zu sorgen. Der Wegherr und der Oberamtmann übten hierüber eine besondere Aufsicht aus. Ihnen waren die von den Gemeinden gewählten Dorfwegknechte unterstellt.[54]) Dieses Gesetz bestimmte u. a. auch, daß die Minimalbreite der Straßen um 2 bis 3 Fuß erhöht werden mußte.[55]) Es schrieb auch die höchstzulässigen Steigungen vor.[56])

Die zur Restauration begonnene Hauensteinstraße und die neue Bernstraße nach Biberist wurden beendigt. Durch die neue Leberbergstraße und durch große Korrekturarbeiten an bestehenden Straßen wurde die kürzeste, steigungsärmste Transitlinie von Westen nach Osten dem Verkehr übergeben. Das bisher gänzlich isolierte Schwarzbubenland samt dem Leimental wurde erstmals einem Straßennetz angeschlossen. Auf den Ausbau der Passwangstraße wurde verzichtet. Man erschloß für diesen Bezirk den Verkehr nach Liestal, Basel, ins Birstal und nach dem Elsaß.

Diese Ausführungen über die Verteilung und Gestaltung der Einnahmen in der Periode von 1830 bis 1856 mögen genügen. In Bezug auf die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden bleibt festzustellen, daß auf den von uns betrachteten Gebieten hinsichtlich der Verteilung der Lasten im Schul-

---

[54]) A. Kocher: Die Entwicklung im solothurnischen Straßenwesen. S. 17.

[55]) Die bisherige Breite betrug für Straßen 1. und 2. Klasse je 24 und für jene 3. Klasse wenigstens 18 Schuh.

[56]) Die zulässigen Steigungen wurden wie folgt festgelegt: Für Straßen 1. Klasse 5%, für Straßen 2. Klasse 8% und für Straßen 3. Klasse 15%.

und Armenwesen vor allem die Gemeinden und Stifte den Hauptteil tragen mußten, im Straßenwesen aber durch die neuen Straßengesetze eine starke Beteiligung des Staates einsetzte. Allerdings ist festzuhalten, daß von einem Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden auf der Einnahmeseite in den Staatsrechnungen nichts zu sehen ist und auch keine entsprechenden Regelungen getroffen wurden. Es scheint, daß man damals dieses Problem gar nicht beachtet oder ihm wenig Bedeutung beigemessen hat.

II. Die Zeit von 1856 bis 1886

„Das Jahr 1856 war wohl das bedeutsamste für die politische, verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Kantons Solothurn in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, denn im Verlauf desselben wurde der entscheidende Schritt getan, der den Kanton der Vollendung seiner politischen Struktur, im Hinblick auf den liberalen Staatsgedanken, entgegenführen sollte.“[1]) Die Führer der neuen demokratischen oder „roten“ Partei vermochten damals den alten, repräsentativen Liberalismus zu verdrängen, ohne jedoch die traditionelle Eigenart der solothurnischen Geschichte zu verzerren. Sie setzten vielmehr die an staatspolitischen Errungenschaften so reiche Periode ruhmvoll fort. In den Fünzigerjahren trat die sogenannte „Junge Schule“[2]) auf, welche die Übelstände im Staatshaushalt bekämpfte und stürmisch eine Verfassungsrevision forderte. Im „Roten Büchlein“[3]) legten sie ihre Forderungen nieder.[4])

---

[1]) Mojonnier: Solothurnische Verfassungsreform von 1856. Im Jahrbuch für solothurnische Geschichte, 1929, 2. Bd., S. 112.

[2]) Die National-Zeitung spricht schon 1852 von einer „Jungen Schule“. Vgl. Nat.-Z. Nr. 10. Korrespondenz aus Solothurn. Nat.-Z. Nr. 24 und 25, 1852; Nat.-Z. Nr. 227. Die Bezeichnung „Junge Schule“ kommt in diesem Jahrgang in Korrespondenzen aus Solothurn öfters vor.

[3]) Dieses „Rote Büchlein“ — nicht zu verwechseln mit dem von 1830, vgl. S. 27, Anm. 11 — heißt: „Sind im Kanton Solothurn keine Verbesserungen nötig? Vorschläge zu einer Verfassungsrevision, dem Solothurner Volk zur Überlegung vorgelegt von mehreren freisinnigen Männern des Kantons.“ Es erschien im Dezember 1855. Verfasser waren die Juristen Wilh. Vigier von Steinbrugg, Amanz Kaspar Affolter und Simon Kaiser.

[4]) Die meisten Forderungen des „Roten Büchleins“ finden wir schon in den Polemiken des Landboten: Erweiterte Volksrechte und materielle Verbesserungen. Politische Reformen (S. 6 bis 15), Ferner betont man das fakultative Referendum und lehnt das Veto entschieden ab (S. 12). Man will eine Trennung der Gewalten (S. 13), ein Verantwortlichkeitsgesetz (S. 14), Reformen im Gerichts- und Gemeindewesen. Ebenfalls wird die Frage der Schwurgerichte aufgeworfen (S. 14/15). Wie der Landbote verlangt man sofort eine Armendirektion (S. 20). Der bisherige Finanzdirektor Landammann Brunner wird öffentlich der Untauglichkeit bezeichnet, da er nicht in der Lage sei, die Gesetze zu vollziehen. Zusammenfassend verlangt man (S. 33): „Die Souveränität des Volkes,

Obwohl damals die „Grauen" den Ernst der Lage zu spät erkannten,[5]) ließen sie es an heftiger Gegenwehr nicht fehlen und veröffentlichten im Jahre 1856 eine Entgegnung auf das „Rote Büchlein". Das „Graue Büchlein" mit dem Titel „Ein Wort an das Solothurner Volk über die im Kanton angeregte Verfassungsrevision" zerfiel, wie das rote, in einen materiellen und einen politischen Teil. Wurde einerseits zu allen materiellen Forderungen der Gegenpartei Stellung genommen, so lehnte man anderseits grundsätzlich jede politische Diskussion ab und kam zum Ergebnis, eine Verfassungsrevision sei nicht opportun. Politisch stellte man sich auf den repräsentativen Standpunkt, und nach einer sehr oberflächlichen Behandlung der Souveränitätsfrage wies man die dahin zielenden Vorwürfe des „Roten Büchleins" entschieden zurück.[6]) Prinzipiell stellte die Opposition dem bisherigen reinen Repräsentativsystem die auf Rousseau zurückgehende Volksdemokratie entgegen. Am 1. Juli 1856 kam die neue Verfassung nach schweren politischen Kämpfen zwischen der grauen Partei (den alten 1830er Liberalen) und der roten Partei (einer jung-radikalen demokratischen Richtung) zustande; letztere gewann die Oberhand. Dieses Kompromißwerk, das wesentliche Verbesserungen brachte, erweiterte u. a. die Volksrechte durch Einführung des Vetos (einer Art fakultativen Referendums) u. a. m.[7])

Die Verfassungsrevisionen vom 29. Dezember 1867 und 10. Oktober 1869, welche durch neue, heftige Parteikämpfe herbeigeführt wurden, gingen verfassungsrechtlich wiederum einen Schritt weiter. Die Verfassung von 1867 verankerte die direkte Wahl der Bezirksbeamten durch die Versammlung der Gemeindebürger. Finanzpolitisch wichtig ist die Aufnahme eines Verfassungsartikels über die Besteuerung von Erwerb und Einkommen. Gleichzeitig wurde dem Staat zur Pflicht gemacht, das Kreditwesen zu heben und zu schützen. Durch die Partial-

---

seine Mitwirkung zu wichtigen Gesetzen, Wahlen der Bezirks- und Gemeindebehörden durch das Volk, Ausschluß von den nicht durch das Volk gewählten Beamten aus dem Kantonsrat, ein Verantwortlichkeitsgesetz, ein verbessertes Gemeindegesetz, ein anderes Verfahren in Strafsachen und Entfernung der polizeilichen Willkür, Gründung einer Kreditanstalt und einer Bank mit Schuldentilgungskasse, Verbindung des Kantons mit den Eisenbahnen, Ordnung im Staatshaushalt durch gute Rechnungsführung, Kontrolle und Ordnung in den Kassen, die Emanzipation des Staates, Verbesserung des Schulwesens und der Strafanstalten."

[5]) Landbote, 2. Korrespondenz aus dem Wasseramt.

[6]) Graues Büchlein, S. 3 ff.: Die Volkssouveränität bestehe darin, daß die oberste Gewalt vom Volk ausgehe. Die Verfassung beruhe auf der Mehrheit der stimmberechtigten Bürger und wenn die Mehrheit es wolle, könne man sie ändern. S. 4 gibt einen historischen Rückblick. Der Vorwurf der Beamtenaristokratie wird ebenfalls widerlegt (S. 7 ff.). Auf S. 8 argumentiert man gegen das Referendum. Die Finanzvorwürfe werden heftig widerlegt (S. 18 bis 35) und es wird eine Armengesetzgebung verlangt (S. 36).

[7]) Vgl. u. a. Büchi: A. a. O., S. 161 ff.; sowie Verhandlungen des Verfassungsrates S. 26 bis 38, 61 bis 65, 110 bis 124, 163/64 und 186 bis 201.

verfassungsänderung von 1869 setzte sich die 1830 proklamierte Volkssouveränität, an deren Ausbau 1841, 1851, 1856 und 1867 in mehr oder weniger großem Maßstab gearbeitet worden war, realiter durch. Sie brachte eine neue Erweiterung der Volksrechte, und durch die Einführung der Volksinitiative und des obligatorischen Referendums legte sie das Recht der Gesetzgebung vollends in die Hände des Volkes.[8])

Die revidierte Bundesverfassung von 1874 drängte auch eine Änderung der Kantonsverfassung auf. Anlaß dazu gaben vor allem die vehementen Streitigkeiten zwischen Staat und Kirche, die Säkularisation der Klöster und die durch die Bundesverfassung bedingten Änderungen.[9]) Obwohl die Verfassung vom 12. Dezember 1875 ziemlich gouvernemental wirkt, darf sie in gewissen Punkten dennoch als fortschrittlich bezeichnet werden. Sie hätte gewiß ein längeres Dasein gehabt, wenn nicht 1886 Ereignisse eingetreten wären, an denen das Solothurner Volk großen Anteil nahm.

In der Mitte der Achtzigerjahre standen Bankfragen im Mittelpunkt der kantonalen Politik. Die Zustände bei den beiden Geldinstituten des Kantons, der solothurnischen Bank und der Hypothekarkasse waren unhaltbar geworden. Der Staat war am Aktienkapital dieser Banken mit je 50% beteiligt und statutarisch verpflichtet, den andern Aktionären eine Minimaldividende von 4% bzw. 4½% zu garantieren, ferner hatte er die Haftung für allfällige Verluste zu übernehmen. Obwohl der Staat durch solche Maßnahmen stark belastet wurde, nahm er am Reingewinn nur im Verhältnis seines Aktienbesitzes teil und hatte infolge Stimmrechtseinschränkungen zu der Verwaltung und Geschäftsführung wenig zu sagen.

Auf dem Wege einer Bankreform erstrebte man eine Sanierung der kantonalen Finanzen. „Durch Verschmelzung der beiden Bankinstitute zu einer reinen Staatsbank, sollte nicht bloß für Landwirtschaft, Handel, Industrie und Gewerbe Geld zu billigerem Zins zur Verfügung gestellt, sondern auch für die Staatskasse eine neue Einnahmequelle erschlossen werden.“[10]) So brachte im März 1882 Casimir von Arx im Kantonsrat eine Motion ein, welche die Aufhebung der beiden Bankinstitute und die Gründung einer Kantonalbank vorsah. Diese Motion bildete

[8]) KRV S. 55, 80/81 und 188 bis 199. Über Veto, Referendum und Initiative siehe ferner: Lb. Nr. 50 vom 25. April und Nr. 36 und 147 vom 26. Mai und 8. Dezember 1868; Nr. 6, 15 und 116 vom 14. Januar, 4. Februar und 25. September 1869; ferner: Simon Kaiser: Schweizerisches Staatsrecht II. 5. Kap., S. 127 ff., sowie Urs Dietschi: Das Volksveto in der Schweiz. S. 38, 42, 43, 154.

[9]) Unterscheidung der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden als öffentlich-rechtliche Korporationen; Abtretung der Zivilstandsregister und der Friedhöfe an die Einwohnergemeinden.

[10]) Vgl. Büchi: A. a. O., S. 219. Nähere Angaben über die beiden Banken siehe: Sommer: A. a. O., S. 54 ff.; Büchi: A. a. O., S. 217 ff. Ein Gang durch die Politik des Kantons Solothurn, S. 44 ff.

zugleich den Auftakt zur kommenden großen Finanzreform.[11]) Die Bankreform wurde mit geschickter und kräftiger Hand durchgeführt. Am 8. Februar 1885 nahm das Volk das Gesetz über die Bankenfusion bzw. Bankenübernahme durch den Staat an, und zu Beginn des folgenden Jahres trat die neue Kantonalbank ins Leben.

Der vorgesehene Zweck wurde jedoch nicht erreicht. Die Liquidation der beiden Bankinstitute führte zu einer großen finanziellen Katastrophe und zugleich zu einer gefährlichen Krise für die regierende Partei. Die aus der früheren schlechten Geschäftsführung resultierenden bedeutenden Verluste hatte nun der Staat als Garant der Einnahmen zu tragen. Es ist hier nicht am Platze, in das Detail dieser traurigen, mit strafrechtlichen Verfolgungen des früheren Finanzdirektors verknüpften Affäre einzutreten.[12]) Mit dem Verlust von 2½ Millionen Franken erwuchs dem staatlichen Ausgabenbudget für Verzinsung und Amortisation eine neue Summe von Fr. 150 000.—.

Oppositionelle Strömungen im Volke benutzten die Gelegenheit, um eine Vertrauenskrise herbeizuführen und den liberalen Gegner zu Fall zu bringen. Die liberale Regierung setzte, um der Opposition entgegenzutreten, die Gesamterneuerung des Kantonsrates an; damit sollte dem Volke Gelegenheit gegeben werden, seinen Willen kundzutun. Durch ein zustandegekommenes Initiativbegehren siegte die Strömung, welche für eine Verfassungsänderung eintrat. Diese sollte aber Aufgabe eines neugewählten Kantonsrates sein, damit die Bankmisere auf die neugewählte Behörde keinen Schatten werfe. Am 30. Mai unterlag das Initiativbegehren der Opposition mit 3459 gegen 7466 Stimmen und es kehrte wieder Ruhe ein. Die Verfassungskommission des Kantonsrates nahm die Revisionsbegehren von Parteien, Vereinen und Privaten entgegen „und es schien, als ob die ganze Bewegung im liberalen Sinne in einer fortschrittlichen Lösung der drängenden finanziellen und sozialen Fragen ihren Abschluß finden würde".[13]) Da jedoch die Ermittlung des ganzen Bankverlustes erst im Jahre 1891 endgültig abgeschlossen werden konnte, kommen wir auch im folgenden Abschnitt wieder auf diese Frage zurück.[14])

Nachdem wir in kurzen Zügen die politische Entwicklung des Kantons im Zeitraum von 1856 bis 1886 skizziert haben, wollen wir uns den drei für

die Lastenverteilung

zwischen Staat und Gemeinden besonders wichtigen Gebieten zuwenden.

---

[11]) Vide KRV März 1882, Motion Casimir von Arx.

[12]) Näheres hierüber vide im Bericht der Bankuntersuchungskommission an den hohen Kantonsrat, vom 10. April 1886.

[13]) Büchi: A. a. O., S. 222.

[14]) Vgl. S. 65 ff. und 77.

Das Schulwesen der Vigier-Zeit stand auf einem ausgesprochen nüchtern-praktischen Standpunkt. Der leitende Grundsatz war, daß Bildung nicht Selbstzweck sei, sondern dem Leben zu dienen habe.[15]) Erst 1857 wurde das Lehrerseminar von Oberdorf in die Stadt verlegt. Gleichzeitig wurde ein Kredit von Fr. 1080.— für Umbauten im Kollegium, dem neuen Sitz des Seminars, bewilligt.[16])

Die größte Sorgfalt ließ man aber dem Volksschulwesen angedeihen. Die Lehrerwahl wurde durch die Verfassung von 1856 den Gemeinden übergeben.[17]) Die Schulgesetze von 1853 und 1854 entsprachen weder den Bedürfnissen der Schule noch den Wünschen des Volkes; sie wurden einer Revision unterzogen.[18]) Das neue Schulgesetz vom 16. Januar 1858[19]) entsprach weitgehend den Wünschen des Volkes. Die oft weit über hundert Schüler zählenden Klassen wurden verkleinert und parallelisiert. Die Lehrer, deren Amtsdauer nun auf sechs Jahre beschränkt war, wurden angewiesen, „für die schulentlassene Jugend vom 15. bis zum 20. Altersjahr freiwilligen Unterricht in Abend- und Sonntagsschulen, die an die Stelle der abgeschafften Fortsetzungsschulen traten, zu erteilen".[20]) Die siebenjährige Schuldauer wurde um ein Jahr verlängert und die Mädchen mußten im letzten Schuljahr die Arbeitsschule besuchen. Die bisherige Sonderstellung der Schulen von Solothurn und Olten wurde aufgehoben. Nach Maßgabe der Schülerzahl wurde das Minimum der Lehrerbesoldung auf Fr. 520.— bis Fr. 570.— erhöht. Die neuen Lasten, die dem Staat dadurch erwuchsen, wälzte er aber größtenteils auf die Klöster und Stifte ab.

Die Revision vom 3. Mai 1873 hatte zwei Wurzeln. Die mit dem starken Vordringen der Industrien in den Sechzigerjahren verbundenen geistigen Auseinandersetzungen, stellten erhöhte Anforderungen an die solothurnischen Schulen. Der Unterricht, besonders der der Sommerschule, wurde intensiviert. Die wichtigste Neuerung, die dann von vielen anderen Kantonen übernommen wurde, war das Obligatorium der bisher freiwilligen Abend- und Sonntagsfortbildungsschulen für Jünglinge vom 15. bis 18. Altersjahr. In diesen Jahren wollte man

---

[15]) Vgl. Büchi: A. a. O., S. 204; Sommer: A. a. O., S. 62.

[16]) KRV 1857, S. 37 bis 53; Rechenschaftsbericht 1856, S. 115; S.-B. Nr. 13, 17, 27 und 74 vom 14. und 28. Februar, 4. April und 16. September; Lb. Nr. 15 und 17 vom 14. und 28. Februar 1857; Büchi: A. a. O., S. 207; Sommer: A. a. O., S. 60.

[17]) Verfassung 1856, § 16.

[18]) Diese Revision erfolgte laut § 49, Abschn. 6 der Verfassung von 1856.

[19]) KRV 1858, S. 24 bis 84; A.-B. Nr. 5 vom 30. Januar 1858 (Beilage); S.-B. Nr. 5 und 7 vom 16. und 23. Januar; Lb. Nr. 5, 6 und 8 vom 16., 20. und 27. Januar und Nr. 38 vom 11. Mai 1858; Büchi: A. a. O., S. 205 bis 207; Albert Brosi: A. a. O., S. 14; Sommer: A. a. O., S. 62.

[20]) Sommer: A. a. O., S. 62.

die Bildungslücken durch Auffrischung des Schulstoffes und vor allem durch weitere Ausbildung in beruflich-fachlicher Hinsicht beseitigen.

Mit der Revision des Schulgesetzes wurde die Lehrerbesoldung neu festgesetzt. Die starke Teuerung, die vermehrte Beanspruchung der Lehrer durch den Ausbau der Winterschule zu einer vollen Jahresschule und die damit erhöhten Bildungsanforderungen an die Lehrer, riefen nach einer Neuregelung der Gehaltsansätze von 1852. Bereits 1862 wurden den Primarlehrern Altersgehaltszulagen [21]) ausgeschüttet.[22])

Das neue Primarschulgesetz stellte in § 46 fest, daß die Besoldung der Lehrer durch die Schulgemeinden zu erfolgen habe, und daß diese exklusive den Altersgehaltszulagen minimal Fr. 900.— betragen solle. Derselbe Paragraph legte die Besoldung der Arbeitslehrerin auf minimal Fr. 100.— im Jahre fest. Nebst der in § 46 vorgeschriebenen Barbesoldung war dem Lehrer von der Gemeinde eine anständige Wohnung zuzuweisen (§ 47). Für die Heizung der Schule hatte die Gemeinde jährlich mindestens zwei Klafter Holz zu liefern (§ 48). Der Lehrer sollte überdies noch eine gewöhnliche Bürgergabe Brennholz erhalten.

An die von den Gemeinden zu leistenden Barbesoldungen (§ 46) leistete die Staatskasse folgende jährliche Beiträge (§ 51):

a) Jeder Gemeinde für jeden Lehrer und jede patentierte Lehrerin Fr. 150.— und für jede Arbeitslehrerin Fr. 50.—.

b) Ferner für jeden Lehrer und jede patentierte Lehrerin

den Gemeinden der 1. Klasse	Fr. 360.—
den Gemeinden der 2. Klasse	Fr. 300.—
den Gemeinden der 3. Klasse	Fr. 220.—
den Gemeinden der 4. Klasse	Fr. 140.—
den Gemeinden der 5. Klasse	Fr. 80.—
den Gemeinden der 6. Klasse	Fr. 60.—
den Gemeinden der 7. Klasse	Fr. 50.—

Das Gesetz sah allerdings vor, daß diese aus der Staatskasse fließenden Mittel jährlich von den Klöstern und anderen geistlichen Korporationen aufgebracht werden müsse (§ 52).

Die Zeit Vigiers wirkte sich auch auf die Bezirksschulen nachhaltig aus. Die Zahl der Schüler nahm ständig zu. Ihre Frequenz stieg von 220 Schülern im

---

[21]) KRV 1862, S. 174 bis 190; Lb. Nr. 149 vom 13. Dezember 1862.

[22]) Vgl. ferner: Gesetz vom 3. Februar 1872 über die Lehrer-, Alters-, Witwen- und Waisenkasse und den diesbezüglichen Statuten vom gleichen Tage. — Dieser Fonds bezweckt, die Lehrer im Alter und bei eingetretener Dienstunfähigkeit sowie deren hinterlassene Witwen und Waisen zu unterstützen. Der Fonds erreichte 1880 die Höhe von Fr. 103 950.—.

Jahre 1860 auf annähernd 300 im Jahre 1867.[23]) Der Schulbesuch blieb weiterhin unentgeltlich, doch hatten die Schüler für ihre Lehrmittel selbst aufzukommen. Für jede Lehranstalt wurden Bezirksschulfonds errichtet, die unter staatlicher Verwaltung standen. Die wohltätigen Folgen des neuen Bezirksschulgesetzes ließen nicht lange auf sich warten. Bald gewannen im Kanton neben den altbewährten Bezirksschulen von Solothurn und Olten auch die der Industrieorte neuen Antrieb, und selbst in bäuerlichen Bezirken wurden in rascher Folge solche gegründet.[24]) Damit besaß nun jeder Bezirk eine zwei- bis dreiklassige Bezirksschule, die von mindestens zwei Lehrern geleitet wurde.

Soweit nicht besondere Mittel zur Verfügung standen, wurden die Bezirksschulen unter Mitwirkung der Gemeinden und durch Kantonsratsbeschluß errichtet. Der Regierungsrat bestimmte den Schulort und bezeichnete die Gemeinden, die an eine Bezirksschule Beiträge zu leisten hatten. Der Bezirksschulort sorgte auf eigene Kosten für die erforderlichen Lehrzimmer, für deren Möblierung und übernahm die Heizungskosten.

Der Gehalt eines Lehrers, der zu einem Wochenpensum von 30 Stunden verpflichtet war und außerdem zur Mitwirkung zur Unterrichtserteilung an der Fortbildungsschule herangezogen werden konnte, betrug mindestens Fr. 2 200.—.[25]) Der Staat leistete für jeden Lehrer einen Beitrag von vier Fünftel der Barbesoldung, jedoch nicht weniger als Fr. 1 800.— und nicht mehr als Fr. 2 000.—. Schulen, die bestimmte Stiftungsfonds benützen konnten, erhielten vom Staate die für die Besoldung der Lehrer und für die übrigen Schulbedürfnisse erforderlichen Ergänzungssummen.

Der Ausbau der Bezirksschule beeinflußte auch die Kantonsschule,[26]) deren Besucherzahl rasch anwuchs.[27]) Um den Schülern vom Lande entgegenzukommen, wurde 1861 ein Kosthaus errichtet,[28]) das ihnen Unterkunft und billige Verpflegung bot.

---

[23]) S.-B. Nr. 84 vom 20. Oktober 1860; Lb. Nr. 50 vom 20. April 1866, Nr. 117 vom 28. September 1867 und Nr. 49 vom 22. April 1869.

[24]) Eine gute Übersicht über den Bestand, die Entwicklung und Wirksamkeit der solothurnischen Bezirksschulen gibt Lb. Nr. 54, 56 und 58 vom 5., 9. und 14. Mai und Nr. 74 und 142 vom 20. Juni und 26. November 1868.

[25]) Gesetz vom 24. April 1875, § 11.

[26]) Lb. Nr. 60 vom 19. Mai 1864.

[27]) Jahresbericht der Kantonsschule von 1870 bis 1871; Lb. Nr. 96 vom 12. August 1871.

[28]) KRV 1861, S. 41 bis 43. Rechenschaftsbericht 1862, S. 84; Rechenschaftsbericht 1864, S. 253; Lb. Nr. 50 vom 26. April 1866 und Nr. 10 vom 22. Januar 1867. Büchi: A. a. O., S. 212.

Mit der Ausgabe von Fr. 11.44 pro Kopf für die Bildung der Bevölkerung stand Solothurn unter den schweizerischen Kantonen an elfter Stelle.[29]) Im Jahre 1886 betrug die Totalausgabe für das Erziehungswesen Fr. 736 746.—. Dieser Betrag verteilte sich wie folgt auf die einzelnen Schulen, auf den Kanton und die Gemeinden:

Tabelle Nr. 1. Erziehungsausgaben pro 1886 [30])

	Total	Davon entfallen auf		In Prozenten		Ausgabe per Einwohner
		Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeind.	
	736 746.—	336 746.—	400 000.—	45.7	54.3	9.1 (9.0) [31])
Davon entfallen auf:						Ausgaben pro Schüler
Primarschule . .	528 789.—	148 789.—	380 000.—	28.1	71.9	39 (37) [31])
Bezirksschule . .	78 692.—	58 692.—	20 000.—	74.6	25.4	145 (153) [31])
Mittelschule . .	125 427.—	125 427.—		100.0		

Im Erziehungswesen können wir ganz bedeutende Steigerungen in den Ausgaben feststellen; diese betrugen:

1862 bis 1866	durchschnittlich	Fr. 145 533.— per Jahr
1867 bis 1871	durchschnittlich	Fr. 167 992.— per Jahr
1872 bis 1876	durchschnittlich	Fr. 241 667.— per Jahr
1877 bis 1881	durchschnittlich	Fr. 306 861.— per Jahr
1882 bis 1886	durchschnittlich	Fr. 338 744.— per Jahr
1887 bis 1891	durchschnittlich	Fr. 335 733.— per Jahr

Bei der Reorganisation der höheren Lehranstalt — der neuen Kantonsschule — wurde den Zeitströmungen entsprechend den realistischen Fächern mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Das Gesetz vom 1. März 1857 [32]) nahm eine Teilung in die humanistische und realistische Schule vor, wobei beide Abteilungen als

---

[29]) S.Z. Nr. 18 vom 10. Februar 1866.

[30]) Vide Staatsrechnung pro 1886.

[31]) Durchschnittsausgaben aller Kantone.

[32]) KRV 1857, S. 53 bis 75; Lb. Nr. 17 und 28 vom 28. Februar und 8. April; Nr. 71, 73, 74 und 77 vom 5., 12., 16. und 26. September 1857; S.-B. Nr. 9 vom 31. Januar, Nr. 14 bis 16 vom 18. bis 25. Februar, Nr. 18, 32 und 66 vom 4. März, 22. April und 19. August, Nr. 73 und 74 vom 5. und 16. September 1857. — Siehe ferner u. a. Büchi: A. a. O., S. 211/212; Leo Weber: Die Schule des Kantons Solothurn. Im Wengianer 1937; Josef Reinhart: Bilder und Gestalten aus dem Leben der höheren Schule von Solothurn.

organische Fortsetzung der Volksschule betrachtet wurden. Gleichzeitig erfolgte auch eine Neuregelung der Gehälter.[33])

Aus dem Liquidationserlös des 1874 aufgehobenen Klosters Mariastein und der beiden Stifte St. Urs und Viktor zu Solothurn und St. Leodegar zu Schönenwerd,[34]) wurde nach Abzug der zweckgebundenen Mittel[35]) die Summe von Fr. 2 528 508.09 einem allgemeinen Schulfonds überwiesen. Die auf diesen Fonds überwälzten Verpflichtungen waren aber von Anfang an schon viel zu groß und zu umfangreich.[36]) Im Jahre 1883 sollte er z. B. an die Barbesoldung der Primarlehrer Fr. 60 438.— leisten, d. h. den Betrag, den der Staat laut Schulgesetz den Gemeinden für die Primarschule zu vergüten hatte. Für kirchliche Zwecke wurden Fr. 71 465.— ausgeschieden und für die Verwaltung, Steuern und Baukosten Fr. 16 819.—, total also Fr. 148 722.—. Kapitalisiert man diese Ausgaben zu 4%, dann wäre ein Kapital von Fr. 3 718 000.— benötigt worden. Das vorhandene Fondsvermögen war also zur Bestreitung aller Ausgaben um rund eine Million Franken zu klein.

Das ist der hauptsächlichste Grund, der bei kaum vollendeter Liquidation des Stiftsvermögens Jahr für Jahr bedeutende Ausgabenüberschüsse in der Verwaltungsrechnung und als Folge davon beträchtliche Vermögensverluste nach sich zog. So betrug das Verwaltungsdefizit im Jahre:

1878	Fr. 49 521.39	1880	Fr. 18 300.94
1879	Fr. 27 018.64	1881	Fr. 30 759.02

1882 Fr. 28 560.87

Ein weiterer Grund der Ausgabenüberschüsse liegt ferner in der stetigen Vermögensverminderung und in den Ertragsausfällen auf Liegenschaften.

---

[33]) Durch das Gesetz wurde das Gehaltsminimum auf Fr. 1700.— festgesetzt, jedoch mit der Einschränkung, daß sich dasselbe für die Lehrer der untern Stufe auf Fr. 1400.— reduziere. Der Kredit von Fr. 600.— zur Verteilung von Gratifikationen wurde beibehalten.

[34]) Siehe zur Frage der Aufhebung das Dekret vom 10. Oktober 1874.

[35]) Das Gesamtvermögen belief sich 1883 auf Fr. 4 835 298.09 und mußte laut Aufhebungsdekret seinem ursprünglichen Zwecke entsprechend verwendet werden, d. h. zur Religionspflege, zu Werken der Humanität und zur Förderung des Schulwesens. Für die Errichtung einer Bezirksschule in Mariastein wurden deswegen Fr. 50 000.— ausgeschieden, in Schönenwerd für den gleichen Zweck Fr. 40 000.—. An das Kantonsspital in Olten wurde ein Betrag von Fr. 80 000.— geleistet, und zur Krankenpflege in den Amteien Dorneck-Thierstein wurde die Summe von Fr. 20 000.— ausgeschieden. Ferner waren Verpflichtungen gegenüber den Kollaturpfarreien, Pfarrpensionen und Krankenzwecke vorhanden. Das dadurch zweckgebundene Vermögen machte total Fr. 2 306 790.— aus. Vide in diesem Zusammenhang u. a. den Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Liquidation der Klöster und Stifte vom 26. November 1875 und vom 26. April 1886.

[36]) Vgl. betreffs Verpflichtungen Art. 17 des Aufhebungsdekretes vom 10. Oktober 1874.

Angesichts dieser Defizite und Vermögensverminderungen, die den Fortbestand des Schulfonds in Frage stellten, sahen sich die staatlichen Behörden veranlaßt, zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes neue Wege einzuschlagen. Der Kantonsrat traf am 23. November 1883 verschiedene Maßnahmen, die eine Besserstellung des Fonds bezwecken sollten.

Es wurde vor allem beschlossen, die Liquidation der Liegenschaften so rasch als möglich durchzuführen; man erwartete davon eine Erhöhung des jährlichen Ertrages um Fr. 2 500.—. Ferner sollten die Mobilien des Fonds (Kirchengeräte zum Inventarwert eingesetzt mit Fr. 92 860.—) veräußert werden. Für die Bibliotheken des Klosters Mariastein und des Stiftes St. Urs und Viktor, die an die Kantonsbibliothek übergingen, bezahlte der Staat an den Schulfonds Fr. 40 000.— in zehn Jahresraten.

Durch die beschlossene Konversion der Schulden des allgemeinen Schulfonds, die bis anhin größtenteils zu 4¾% und 4½% verzinst werden mußten, und durch die Aufnahme einer Gesamtanleihe von Fr. 1 395 500.— zu einer Verzinsung von 4% konnten jährlich Fr. 5 530.— an Zinsausgaben eingespart werden.

Trotz all der Mehreinnahmen und Minderausgaben gemäß dem Kantonsratsbeschluß von 1883, stellten sich die früheren Vermögensrückgänge und Defizite wieder ein. Die Abrechnungen des allgemeinen Schulfonds zeigen folgendes Bild:[37])

Jahr	Ausgabenüberschuß	Vermögensverminderung
1883	Fr. 31 225.48	Fr. 397 796.82
1884	Fr. 47 813.86	Fr. 81 041.30
1885	Fr. 24 327.74	Fr. 47 151.99
1886	Fr. 44 913.38	Fr. 43 644.31
1887	Fr. 38 844.70	Fr. 46 008.—

Zur Vermeidung weiterer Defizite lud der Kantonsrat die Regierung ein, weitere Anträge zu unterbreiten. Der Regierungsrat machte darauf aufmerksam, daß diese Ausgabenüberschüsse beim Schulfonds nur beseitigt werden können, wenn dieser von gewissen Verpflichtungen entlastet werde.

Das Armenwesen fiel auch in der Zeit von 1856 bis 1886 in den Aufgabenkreis der Bürgergemeinde, d. h. die Gemeinden waren verpflichtet, für ihre Armen selbst zu sorgen. Der Staat trat mit den jährlich bewilligten Budgetansätzen und dem Kantonsarmenfonds nur dann subsidiär ein, wenn die Gemeinde den Aufgaben nicht gewachsen war. Die Finanznot des Kantons in jenen

---

[37]) Zahlen entnommen den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre.

Jahrzehnten gestattete keine umfassende Armenhilfe. Anderseits betrachtete man den Armen damals als das Opfer seiner eigenen Verschwendungssucht. So betrug die staatliche Armenhilfe im Jahre 1887 z. B. kaum Fr. 3 000.—. Die Last der Gemeinden hingegen wuchs ständig.

In der ersten Hälfte des Jahrhunderts war die solothurnische Armenfürsorge wenig umsichtig und wohlwollend. In der zweiten Hälfte bereitete sich indessen ein Wechsel in der Fürsorgepolitik vor.

Im letzten Abschnitt über das Armenwesen haben wir darauf hingewiesen, daß die Pfrundanstalt in der Klus als Irren-, Heil- und Pflegeanstalt den kantonalen Bedürfnissen nicht mehr genügte. Durch Errichtung der Heil- und Pflegeanstalt Rosegg im Jahre 1857, des Kantonsspitals in Olten (1880) und der Zwangsarbeitsanstalt im Schachen (1883), wurden die Gemeinden weitgehend entlastet und auch die Unterkunftsmöglichkeiten bedeutend verbessert. Die freiwillige Armenpflege wurde neu organisiert und trat neben die von Staat und Gemeinde. Überall im Kanton bildeten sich zur Armenfürsorge gemeinnützige Gesellschaften. Solche Gesellschaften bestanden bereits in Solothurn und Olten, und in den Siebziger- bis Neunzigerjahren bildeten sich im ganzen Kanton Armenerziehungs-, Armen-, Hilfs- und Wohltätigkeitsvereine.[38])

Der Zuzug Ortsfremder, die Ausscheidung der Bürger- und Einwohnergemeinden drängten in den Siebzigerjahren zu einer Neuordnung des Armenwesens. Das neue Gesetz von 1871 verpflichtete die Gemeinden zu einer umfassenderen Armenpflege. Die Last der Gemeinden wuchs, so daß der Ruf nach Beschränkung der Unterstützungspflicht der Gemeinden laut wurde. Die Kantonsverfassung von 1875 schuf den nötigen Rahmen für die Neuordnung,[39]) aber das Gemeindegesetz von 1876 erlag der Volksabstimmung und das 1880 beratene Armengesetz, welches die Armenpflege unter Leitung und Oberaufsicht des Staates und auf Grund der obligatorischen — für die Gemeinden beschränkten — und freiwilligen Fürsorge organisieren wollte, kam über die erste Lesung nicht hinaus.

Das Straßenwesen. Die Staatsverfassung von 1856 hatte in § 49 nach dem Erlaß eines Gesetzes über das Straßenwesen gerufen, und zwar mit besonderer Rücksicht a) auf eine größere Beteiligung des Staates am Unterhalt der

---

[38]) Näheres siehe: J. Kaufmann-Hartenstein: Die humanitären und gemeinnützigen Bestrebungen im Kanton Solothurn; sowie im: Fünfundzwanzigsten Neujahrsblatt, herausgegeben von der Hülfsgesellschaft in Zürich, 1885.

[39]) Die Staatsverfassung vom 12. Dezember 1875 bestimmt in Art. 59: „Die Gesetzgebung wird bestimmen, inwieweit die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden zu beschränken ist und in welcher Weise der Staat neben der freiwilligen Armenpflege sich an der Armenunterstützung zu beteiligen hat."

Straßen 3. Klasse; b) auf die Abschaffung der Stellen der Bezirksbauinspektoren und die Übertragung ihrer Befugnisse an eine entsprechende Oberbehörde.

Diesen Anforderungen trug das Gesetz vom 26. Mai 1857 Rechnung, und zwar der sub a) durch die Bestimmungen des § 10, daß der Staat bei dem Bau einer neuen oder bei der Korrektion einer bestehenden Kommunikationsstraße einen Beitrag an die Landentschädigung bis zu 50% leiste, und daß er für die auf den Kommunikationsstraßen beschäftigten Wegknechte die Hälfte der Besoldung zu übernehmen habe. Dadurch erwuchsen dem Staate jährlich Mehrausgaben von durchschnittlich Fr. 7 600.—.

Durch den Beschluß des Kantonsrates vom 1. August 1856 wurde die Stelle eines Baudirektors nicht mehr besetzt, sondern provisorisch dem Architekten, der den Irrenhausbau „Rosegg" leitete, übertragen. Nachdem das neue Straßengesetz in Kraft getreten war und man die Stellen der Bauinspektoren aufgehoben hatte, wurden die entsprechenden Geschäfte dem Baudepartement zugewiesen. Die Aufsicht über die Kommunikationsstraßen und die Wegmacher dieser Straßen wurde den Oberamtmännern überbunden.

Das Gesetz vom 24. November 1867 vermehrte wiederum die Leistungen des Staates, er trug für die Kantonsstraßen nun weitaus den größten Teil der Last. Unter Kantonsstraßen wurde das ganze Netz von Straßen verstanden, das unter der bisherigen Bezeichnung Landstraßen und Kommunikationsstraßen sowohl einzelne Gemeinden als auch verschiedene Landesteile unter sich oder mit angrenzenden Kantons- und Landesteile verband (§ 2). Für die Gemeindestraßen blieben nur wenige Wege übrig, die den Verkehr innerhalb einer Ortschaft oder mit Kantonsstraßen und Eisenbahnen vermittelten (§ 3).[40]) Beim Bau neuer und bei der Korrektion bestehender Kantonsstraßen trug der Staat 50 bis 70% der Kosten. Das Verhältnis des Staatsbeitrages zum Gesamtkostenbeitrag verschob sich in dem Maße, als 1. die ökonomischen Kräfte der Gemeinden verhältnismäßig gering waren, 2. das Interesse an der zu erstellenden Straße ein mehr allgemeines als örtliches war und 3. die Kosten der Anlage das Normale überstiegen (§ 22). Für außerordentliche Fälle lag es in Kompetenz des Kantonsrats, den Staatsbeitrag zu erhöhen. Unterhalt und Ausbau sämtlicher Kantonsstraßen war Sache des Staates (§ 35). Doch mußten die Gemeinden ein Drittel der Kosten zurückerstatten (§ 36, § 37, 2. Abschn.). Die Wirkung des Gesetzes auf Bau und Unterhalt ging jedoch in der Richtung einer starken Steigerung der staatlichen Leistung.

---

[40]) Im Jahre 1878 gab es 117 Kilometer Kantons- und 352 Kilometer Gemeindestraßen.

Die Staatssteuern. Für diese Periode ist charakteristisch, daß der Staat seit Mitte der Sechzigerjahre immer mehr in große Finanznöte kam und sich gezwungen sah, einen wesentlichen Teil seiner Aufgaben auf die Gemeinden abzuwälzen. Wohl wuchs das Staatsvermögen noch bis zu seinem höchsten Stand von 7½ Millionen Franken im Jahre 1876, sank dann aber stetig infolge der chronischen Verluste und Defizite[41]) und erreichte im Jahre 1895 seinen tiefsten Stand mit Fr. 873 352.—.[42]) Die damaligen Vorsteher der Finanzabteilung gaben sich alle erdenkliche Mühe, aus dieser Misere herauszukommen,[43]) die Finanzen zu sanieren und auf die sicheren Grundlagen der direkten Staatssteuer zu stellen. Allein alle Versuche scheiterten an der Haltung des Souveräns.[44])

Um den Wünschen des Volkes noch mehr entgegenzukommen, beschloß der Kantonsrat die Herabsetzung des Salzpreises auf 7 Cts. das Pfund[45]) und die Schaffung eines neuen Gesetzes über die Militärenthebungsgebühren. Die Personalsteuer der drei militärischen Altersklassen wurde auf sechs, vier und zwei Franken herabgesetzt, die Vermögensteuer einheitlich mit 2 Promille festgelegt und Vermögen unter Fr. 600.— als steuerfrei erklärt. Bei einem Einkommen unter Fr. 600.— mußte keine Steuer bezahlt werden; die bisherige Steuer auf den anwartschaftlichen und das im Schleiß liegende Vermögen wurde auf die

[41]) In jenen Jahren blieben die Einnahmen mit durchschnittlich Fr. 1 050 000.— nahezu konstant. Aufschlußreich ist aber ein Vergleich mit den allgemeinen Staatsausgaben in den Jahren 1857 und 1864: 1857 betrugen diese Fr. 150 633.— und 1864 wurden sie zu Fr. 172 343.— veranschlagt. Außerdem betrugen die Ausgaben für die einzelnen Departemente:

	1857	1864
Inneres	Fr. 16 291.—	Fr. 38 430.—
Bauwesen	Fr. 72 247.—	Fr. 225 658.—
Militär	Fr. 63 230.—	Fr. 132 832.—
Polizei	Fr. 86 546.—	Fr. 99 430.—
Erziehung	Fr. 99 379.—	Fr. 152 729.—
Justizverwaltung	Fr. 75 211.—	Fr. 84 925.—

[42]) Nach den Ausführungen von Simon Kaiser schloß die Staatsrechnung von 1861 als erste mit einem Passivsaldo von Fr. 111 000.— ab. (Vgl. KRV 15. Dezember 1862, S. 139.) Nach einer Darstellung Schenkers hatte die Staatskasse am 1. Januar 1863 einen Passivsaldo von Fr. 206 009.— (vgl. KRV 11. Mai 1864, S. 225) und Lack errechnete bereits für die Staatsrechnung von 1856 einen Passivsaldo von Fr. 40 000.— (vgl. KRV 8. Februar 1864, S. 10/11).

[43]) Nach den Ausführungen von Finanzdirektor Schenker waren in sechs Anleihen seit zehn Jahren für Fr. 2 061 372.— Schulden gemacht und erst Fr. 336 872.— zurückbezahlt worden.

[44]) Solothurn war neben den Kantonen Uri, Luzern, Obwalden der einzige Kanton ohne direkte Steuer und die Steuerlast pro Kopf der Bevölkerung betrug nicht mehr als Fr. 8.— im Gegensatz zu anderen Kantonen, wo sie bis Fr. 25.— und mehr stieg.

[45]) Gesetz vom 12. Februar 1869, in Abänderung des Gesetzes vom 14. Oktober und der Verordnung vom 29. Oktober 1851.

Hälfte reduziert.[46]) Den Einnahmenausfall sollte die Einkommens- und Erwerbssteuer, die nach der Veranlagung den mutmaßlichen Ertrag von Fr. 71 000.— ergab, decken.[47])

Fast 30 Jahre währte im Kanton Solothurn der Kampf um die direkte Staatssteuer. Im Jahre 1867 führte die ungünstige Lage der Staatsfinanzen zu folgender Verfassungsvorschrift: „Die Gesetzgebung ist angewiesen, für die Vermehrung der Einnahmen in der Weise zu sorgen, daß Einkommen und Erwerb nach billigem Verhältnis zur Deckung der Staatsausgaben beizutragen haben.“[48]) Diese Vorschrift war bindend. Die so lange gefürchtete direkte Steuer war da, und es hatte den Anschein, als ob eine allgemeine Einkommensteuer das Gleichgewicht im Staatshaushalt herstellen sollte. Doch es schien nur so; § 12 der neuen Staatsverfassung gibt näheren Aufschluß über den Preis, um welche diese Konzession erreicht wurde. Er lautete bisher: „Zehnten und ähnliche dingliche Lasten, die gesetzlich abgeschafft sind, dürfen nicht wieder eingeführt werden.“ In der neuen Verfassung erhielt er den Zusatz: „Das Grundeigentum, welches diese Lasten entrichtet oder noch zu entrichten hat, darf als solches der Besteuerung nach § 8 nicht unterworfen werden.“ Also schied die bäuerliche Bevölkerung aus dem Steuergesetz zur Hauptsache aus. Die Einkommensteuer war somit keine allgemeine, sondern traf nur die gewerblichen Kreise und die Beamten.

Schwierig war es, die Verfassungsbestimmungen zur Ausführung zu bringen. Dies geschah durch das Gesetz vom 28. November 1868. Die Verfassung sah die Beibehaltung des bisherigen Finanzsystems in seinen Grundzügen vor. Im Mittelpunkt standen immer noch die indirekten Steuern. Der neuen, direkten Steuer sollte nur ein kleiner Raum gewährt werden. Unter der Annahme eines gewerblichen Ertrages von 6 Millionen Franken, eines Beamteneinkommens von 1 Million Franken und eines Kapitalvermögens von zirka 40 Millionen Franken, berechnete die Regierung[49]) bei einem Steuersatz von 2% einen Ertrag von Fr. 180 450.—. Dieser entsprach ungefähr der Summe zur Bestreitung verschiedener Mehrausgaben wie: Straßenbau, Straßenunterhalt und Besoldungen und deckte die bestehenden Defizite. Die bereits vorhandenen Steuern trugen zu 65½% an die allgemeinen Staatsausgaben bei. Im gleichen Verhältnis würden Einkommen aus Handel, Industrie und Gewerbe 22½% beisteuern. Der Grundsatz der Billigkeit schien somit nicht überschritten.

[46]) KRV 1869, S. 107 bis 113, 313 bis 347 und 349; Lb. Nr. 143 und 144 vom 27. und 30. November und S.N. Nr. 230 vom 27. November 1869.

[47]) KRV 1869, S. 245, 255/256 und 351/352; Lb. Nr. 143 vom 27. November 1869.

[48]) Staatsverfassung von 1867, § 8.

[49]) Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Einführung einer Einkommens- und Erwerbssteuer vom 1. August 1868.

Gestützt auf die Verfassungsvorschrift arbeitete der Regierungsrat ein Steuergesetz aus, das alle Arten von Einkommen der Besteuerung unterwarf. Das Gesetz sah eine Progression vor. Einkommen unter Fr. 1 000.— waren steuerfrei. Bei Fr. 1 000.— war der Steuersatz 2 Promille. Dieser stieg bis zum Maximalsatz von 20 Promille für Einkommen von Fr. 10 000.— und mehr. Beim fundierten Einkommen (= Einkommen aus Kapitalanlagen, Miet- und Pachtzinsen, Ertrag der Waldungen, Pensionen und Leibrenten), sollte ein Fünftel der Steuerquote zugeschlagen werden.

Nach § 32 der Staatsverfassung mußte das Steuergesetz dem Volke vorgelegt werden; in der Abstimmung vom 17. Januar 1869 wurde es angenommen.[50]) Im Jahre 1870 schritt man zur Steuerveranlagung.[51]) Da das neue Steuergesetz — wie bereits erwähnt —, die überwiegende Mehrheit der bäuerlichen Bevölkerung nicht erfaßte,[52]) die gewerblichen Kreise, die Beamten und Angestellten jedoch in einseitiger Weise belastete, wandten sich die Gemeinderäte von Solothurn und Olten, sowie der Gewerbeverein der Stadt Solothurn mit einem Rekurs an den Bundesrat:[53]) das Gesetz widerspreche der in Art. 4 der Bundesverfassung garantierten Rechtsgleichheit. Der Bundesrat war in einer schwierigen Lage, denn das Steuergesetz ruhte auf der vom Bund gutgeheißenen Staatsverfassung des Kantons Solothurn. Die Bundesbehörde kam zur Überzeugung, „daß das Steuergesetz vom 28. November 1868 nicht nur auf unrichtiger Grundlage beruht, sondern selbst mit dem zitierten Art. 4 der Bundesverfassung in Widerspruch zu stehen scheint". Da die Bundesbehörde auf Seite der Rekurrenten stand und das Gesetz aufhob,[54]) wurde der Bezug der Steuer sistiert und eine Neuregelung der im folgenden Jahr zu wählenden Behörde überlassen.[55]) Diese

---

[50]) Vgl. Lb. Nr. 2, 4, 10 vom 5., 9. und 23. Januar und S.N. Nr. 9 vom 10. Januar 1869; A.-B. Nr. 5 vom 30. Januar, S. 35/36; Lb. Nr. 8 vom 19. Januar und S.N. Nr. 16 bis 21 vom 19. bis 24. Januar 1869 und Büchi: A. a. O., S. 122.

[51]) Der Voranschlag pro 1870 sah für den ganzen Bezug Fr. 70 000.— vor. Das tatsächliche Ergebnis war aber nur ein sehr klägliches, von 1400 Steuerpflichtigen erhielt man Fr. 45 000.— an Steuereingängen; auf den Höchstbesteuerten traf es Fr. 3500.— (vgl. KRV vom 21. März 1871).

[52]) Neun Zehntel der Bevölkerung waren damals noch in der Landwirtschaft beschäftigt. Lb. Nr. 141 vom 24. November 1868.

[53]) Lb. Nr. 40 vom 2. April; S.N. Nr. 84, 86 und 87 vom 12., 14. und 15. April und Volksblatt Nr. 45 vom 14. Mai 1870. — Ackermann: A. a. O., S. 15; Büchi: A. a. O., S. 126; Sommer: A. a. O., S. 128; Ein Gang durch die Politik des Kantons Solothurn, S. 26 ff.

[54]) KRV 1870, S. 297; KRV 1871, S. 23/24; Lb. Nr. 29, 32/33 vom 9., 16. und 18. März und S.N. Nr. 57 und 67 vom 9. und 15. März; Schreiben des Bundesrates vom 7. März 1871.

[55]) KRV 1871, S. 4, 24 bis 27 und 58/59; Lb. Nr. 35, 43, 54 und 62 vom 23. März, 6. und 25. Mai und S.N. Nr. 68 vom 22. März 1871.

Situation war der Regierungspartei äußerst peinlich. Trotz der großen Bemühungen um das neue Steuergesetz, trotz der Abstimmungserfolge und Wahlsiege über die Opposition mußte sie nun nachträglich auf alle jene Maßnahmen verzichten, dank denen die Staatsfinanzen hätten gesunden sollen. Da eine Reihe wichtiger Finanzquellen, so unter anderem die Salzsteuer und die Militärenthebungssteuer, infolge der bereits beschlossenen Reduktionen weniger Erträge abwarfen und 1869 die meisten Konzessionsgebühren aufgehoben worden waren, gestaltete sich die Finanzlage des Kantons in der Zwischenzeit noch kritischer. Der Gedanke, die Staatsfinanzen auf die sichere Grundlage einer direkten Steuer zu stellen, war für einmal wieder begraben.

Im Herbst 1873 machte der Regierungsrat einen weiteren Versuch zur Einführung der direkten Steuer.[56]) Von großem Vorteil für die Staatsfinanzen war, daß inzwischen die neue Bundesverfassung angenommen wurde. Mit dieser übernahm der Bund die Militärausgaben; und der Kanton erwartete davon eine Entlastung um Fr. 120 000.—. Man hoffte ferner, daß bei einer Revision der Staatsverfassung der § 12 abgeändert würde.[57])

Die Staatsverfassung von 1875 beseitigte endlich die ungerechte Vorzugsstellung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und ebnete einem neuen Steuergesetz den Weg. Die neuen Verfassungsbestimmungen schlossen sich im übrigen eng an die früheren an. Neu war nur die Festsetzung eines Existenzminimums und die steuerrechtliche Ausscheidung arbeitsunfähiger Personen. Die entsprechenden Paragraphen haben folgenden Wortlaut: § 5: „Die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates werden durch einen Vorschlag festgestellt. Bestimmungen über Besteuerung sind Sache der Gesetzgebung und unterliegen nach § 20 der Genehmigung des Volkes. Eine direkte Steuer kann nur auf das

---

[56]) Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 17. Oktober 1873. — Es ist in diesem Zusammenhang nicht uninteressant, zu sehen, wie man, ohne die Verfassung zu verletzen, das Steuerwesen besser einzurichten versuchte, als es 1868 geschehen war. Man unterteilte die Staatsrechnung in ordentliche und außerordentliche Ausgaben, wozu man auch die Schuldentilgung rechnen wollte. Für die außerordentlichen Ausgaben sollte eine allgemeine Vermögens- und Einkommenssteuer erhoben werden. Die gleiche Steuer, aber unter Ausschluß von Grundeigentum und landwirtschaftlichem Erwerb sollte auch zu den ordentlichen Ausgaben beitragen. Wegen der möglichen Reibereien, die sich daraus ergeben könnten, beschloß der Kantonsrat, auf den Entwurf nicht näher einzutreten. Als Folge dieses Schrittes lehnte die Regierung daher jegliche Verantwortung für die daraus entstehenden finanzpolitischen Schwierigkeiten ab. Im Kantonsrat wurde zwar anerkannt (vgl. KRV vom 27. Mai 1874, S. 176), daß der Entwurf die Steuerlast gerechter zu verteilen suchte, allein man befürchtete, daß die vorgesehene Ausgabenteilung bei zukünftigen Verhandlungen zu prinzipiellen und praktischen Schwierigkeiten führen könnte.

[57]) Vgl. S. 57.

reine Vermögen (nach Abzug aller Schulden)[58]) und auf das reine Einkommen verlegt werden. Geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen sowie von jedem Einkommen ein zum Leben unbedingt notwendiger Betrag sind steuerfrei. Der Steuerwert des landwirtschaftlichen Grundbesitzes soll mit Rücksicht auf die geringe Ertragsfähigkeit und bereits geschehene Leistung desselben an den Staat (Loskauf der Zehnten und Bodenzinse) angemessen herabgesetzt werden"; § 6: „Es dürfen keine Steuern für mehr als ein Jahr vorausbezogen werden."

Der nun von der Regierung ausgearbeitete Entwurf, der sich eng an den von 1873 hielt, wurde am 16. Juli 1879 vom Kantonsrat gutgeheißen.[59]) Außer dem Einkommen und dem Vermögen unterwarf die Vorlage auch den Besitz des Aktivbürgers der Besteuerung. Davon befreit waren unter anderem: der Hausrat und die dazu gehörenden Geräte, das Vermögen von Witwen und arbeitsunfähigen Personen, sofern es Fr. 5 000.— nicht überstieg, 30% des durch die Selbsttaxation festgestellten Steuerwertes des landwirtschaftlichen Grundbesitzes und Fr. 500.— von jedem Einkommen einer Einzelperson sowie Fr. 800.— vom Einkommen einer Haushaltung.

Das Solothurner Volk, das allen Ermahnungen und Aufrufen der Regierung[60]) gegenüber taub blieb, verwarf am 30. November 1879 auch dieses Steuergesetz. Der Souverän wollte die nötigen finanziellen Opfer zur Sanierung der Staatsfinanzen nicht auf sich nehmen.

Die Regierung sah sich nun veranlaßt, den Ertrag verschiedener indirekter Steuerquellen zu steigern. „Um der immer fühlbareren Beengung im Finanzhaushalt einigermaßen zu steuern, schritt man zur Reform des Sporteltarifes[61])

---

[58]) Diese an sich selbstverständliche Einschaltung wurde vorgenommen, weil nur die Hälfte der Schulden bei den Gemeindesteuern abgezogen werden durften.

[59]) KRV vom 16. Juli 1879, S. 204 ff.

[60]) In bewegten Worten schilderte die Regierung die Finanzzustände und ersuchte den Souverän um Annahme des Gesetzes. „Kommt das Gesetz jetzt zur Anwendung und werden die Staatsschulden nach und nach getilgt", so heißt es in der Botschaft, „so werden wir auf lange Jahre hinaus nur eine mäßige Steuer zu bezahlen haben, je länger wir aber das Gesetz verschieben, desto härter wird es einst in seiner Anwendung werden; denn die Staatsschulden werden sich vermehren, statt vermindern.... Daß der Kanton Solothurn nicht schon vor zwanzig oder mehr Jahren, als die größeren Werke ... ins Leben gerufen wurden, zum Erlaß eines Steuergesetzes schritt, statt für diese Werke Schulden zu kreieren, ist beklagenswert ... Verschieben wir aber heute die direkte Steuer auf fernere Jahre hinaus, ist dieser Entschluß nicht nur beklagenswert, sondern er wird dem Kanton geradezu zum Unglück gereichen; denn entweder gerät derselbe in Schulden, oder aber er muß auf jede schaffende und fördernde Tätigkeit verzichten. Wir können daher zu keinem andern Entschluß kommen, als es sei für den Kanton Solothurn eine absolute Notwendigkeit, eine direkte Steuer einzuführen."

[61]) Gesetz betreffend die Kanzlei-, Amts- und Gerichtssporteln, die Gebühren von Beamten, Parteien und Zeugen in Betreibungs- und Zivilprozeßsachen vom 1. Januar 1882.

von 1856, der dadurch den Charakter eines Steuergesetzes erhielt."[62]) In den Jahren 1871 bis 1880 hatten die Amtsschreibereien einen Reinertrag von Fr. 81 522.— (1873 und 1876 sogar Defizite!), die Gerichtsschreibereien einen solchen von Fr. 36 467.—. Die Erhöhung der einzelnen Ansätze steigerte die Einnahmen wie folgt:[63])

Brutto-Ertrag an Kanzleigebühren	1881	Fr. 183 609.—
	1882	Fr. 227 740.—
Brutto-Ertrag an Gerichtsgebühren	1881	Fr. 22 929.—
	1882	Fr. 30 213.—

Als Interpretation des Volkswillens und um die Budgets einigermaßen ins Gleichgewicht zu bringen, setzte in allen Zweigen der Staatsverwaltung eine solche Spartendenz ein, daß jegliche Initiative erlosch. Wohl wurden dadurch die Defizite verringert, doch beseitigt werden konnten sie nicht. Folgende Darstellung möge uns das ziffernmäßige Bild der Finanzlage des Kantons zeigen:

Tabelle Nr. 2:[64]) Die Finanzlage des Kantons Solothurn in den Jahren 1868 bis 1887

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Defizite	Passiva	Schulden-tilgung	Rein-vermögen
1868	1 438 110	1 537 946	99 836	1 718 067	90 000	7 000 494
1869	1 319 010	1 409 169	90 158	1 934 832	92 500	7 119 778
1870	1 403 488	1 521 814	118 326	2 119 538	110 000	7 122 889
1871	1 424 383	1 706 567	282 184	2 131 969	262 000	7 186 272
1872	1 499 674	1 663 012	163 338	2 161 873	150 000	7 293 825
1873	1 624 467	1 795 012	170 545	2 267 988	105 000	7 386 738
1874	1 775 535	2 142 062	366 527	2 357 545	202 000	7 322 765
1875	1 274 662	1 767 799	106 863	2 584 672	103 000	7 461 777
1876	1 747 438	1 920 859	173 421	2 553 355	100 000	6 341 171
1877	1 715 395	1 859 397	144 002	2 496 207	100 000	6 218 085
1878	1 586 772	1 786 210	199 438	2 565 427	225 000[65])	5 982 488
1879	1 766 624	1 839 255	72 613	2 547 209	280 000	6 038 695
1880	1 644 744	1 688 784	44 042	2 447 321	280 000	6 022 060
1881	1 796 013	1 771 540	+ 24 473	2 304 162	280 000	6 030 897
1882	1 686 145	1 874 003	187 858	2 265 315	245 000	5 992 109
1883	1 805 388	1 872 301	66 913	2 236 338	175 000	6 028 804
1884	1 687 307	1 779 034	91 727	4 450 567[66])	723 457	5 940 712
1885	1 629 582	1 713 467	83 885	4 410 981	100 000	5 837 381
1886	1 702 011	1 821 682	119 672	7 639 000[66])	—	5 547 346
1887	1 736 746	1 865 956	129 209	10 079 000	150 000	3 166 122

[62]) Ackermann: A. a. O., S. 17.

[63]) Zahlen entnommen aus Schanz: A. a. O., Bd. II, S. 475.

[64]) Zahlen entnommen aus den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre.

[65]) Von diesen konnten nur Fr. 67 500.— durch Abtretung von Bankaktien gedeckt werden; Fr. 167 500.— mußten erneuert werden.

[66]) Diese plötzliche Steigerung der Passiva rührt von der Verstaatlichung der zwei Banken her.

Wie aus Tabelle Nr. 2 ersichtlich, ist bis 1875 ein Anwachsen des Vermögens festzustellen, worauf ein rascher, unaufhaltsamer Zerfall eintritt. Der pro 1875 angegebene Reinvermögenstand ist der höchste, den die solothurnische Staatsrechnung im 19. Jahrhundert erreichte. Er wurde durch die starke Zunahme der Gebäude und Grundstücke und vor allem durch die 1866 vorgenommenen Neu- und Höherschatzungen des Staatseigentums erzielt. Weitgehend dazu beigetragen haben aber auch noch die durch einen Kantonsratsbeschluß vom 6. März 1867 vorgenommene Neuschätzung sämtlicher Staatswaldungen, ferner die Äufnung des Irrenhaus- und Pfarrpensionsfonds, die Aktienübernahme der solothurnischen Banken und ein bedeutender Mobiliarzuwachs. Gleichzeitig sind die Schulden durch die Anleihen für die Beteiligung an den beiden Bankinstituten, für Irrenhaus- und Amthausneubauten, für Korrektionen an der Dünnern und für außerordentliche Waffenanschaffungen und als Folge der Verwaltungsdefizite der vorangehenden Jahre stark angewachsen.

Zwecks Vermehrung der Einnahmen erhob der Kanton, gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. März 1881, eine Banknotensteuer von 6 Promille der ganzen Emission.[67]) Diese Maßnahme brachte dem Fiskus jährlich ca. Fr. 18 000.— ein.

Über die Entwicklung der einzelnen steuerlichen Staatseinnahmen gibt uns die Tabelle Nr. 3 näheren Aufschluß. Sie zeigt mit aller Deutlichkeit die beinahe „ungebührliche" Konstanz dieser Einnahmequellen während der Jahre 1856 bis 1886.

Tabelle Nr. 3:[68]) Gliederung der Steuern im Kanton Solothurn

	1856	1866	1876	1886
Militärpflichtersatz	20 922	58 469	31 464	28 784
Hausierpatente	1 001	2 330	3 456	7 691
Banknotensteuer	—	—	—	18 000
Erbschaftssteuer	32 463	43 858	47 795	55 338
Handänderungen von Fertigungen und Steigerungen	24 456	33 961	62 718	34 270
Vermögen in toter Hand	7 438	11 961	12 606	17 674
Hundesteuer netto	6 558	10 974	11 800	14 886
Salz netto	138 236	129 259	84 543	98 438
Getränkeverbrauchssteuer netto	117 011	199 153	357 652	245 795
Wirtschaftspatente	14 420	24 817	37 916	36 007
Kartoffelbrennereipatente	—	2 384	3 560	3 301
Zollentschädigung des Bundes	45 714	45 714	—	—
Tavernenrechte	5 140	7 397	9 246	9 736
Summe aller Steuern	413 309	570 277	662 757	569 920

[67]) Gesetz vom 1. Juli 1882 über die Notenemission der Solothurnischen Bank, § 2.
[68]) Zahlen entnommen aus Schanz: A. a. O., S. 360, Bd. I.

Das Gemeindesteuerwesen.[69]) Die Gemeindesteuern hatten in früheren Zeiten fast gar keine Bedeutung. Noch Ende der Fünfzigerjahre behauptet der Regierungsentwurf zu einem neuen Gemeindegesetz, daß in den weitaus meisten Gemeinden des Kantons der Ertrag der Gemeindegüter zur Bestreitung der Gemeindelasten hinreiche; viele waren in der Lage, noch Überschüsse für Gemeinde-, Schul-, Kirchen- und Armenzwecke zinsbar anzulegen.[70])

Im Gesetz über die Organisation des Gemeindewesens vom 7. März 1859 regelte der Gesetzgeber die Steuerfrage in Bezug auf die Gemeinden. Das Gesetz versuchte für den Bezug der Gemeindesteuern eine allgemeine Norm in folgender Vorschrift aufzustellen: „Der Steuerpflicht unterliegen in billigem Verhältnis untereinander

a) sämtliche in der Gemeinde gelegenen Liegenschaften nach deren Schatzung, mit Ausnahme der Kirchen und Schulgebäude und der Gebäude anderer öffentlicher Wohltätigkeitsanstalten. Von der Schatzung der Liegenschaften ist die Hälfte der darauf haftenden Schulden abzuziehen;

b) das übrige Vermögen der in der Gemeinde wohnenden Personen, insofern dasselbe nicht in einer anderen Gemeinde steuerpflichtig ist;

c) das Einkommen aus der Berufstätigkeit;

d) Personen und Haushaltungen.

Jeder Steuerplan unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates; derselbe entscheidet auch über die sich ergebenden Beschwerden.“[71])

Im gleichen Verhältnis wie die Gemeindebürger mußten auch die Niedergelassenen an die Lasten ihres Wohnortes beitragen, sofern die Beiträge aus den Mitteln der einzelnen Bürger entrichtet wurden.[72])

Bis zum Jahre 1860 erhoben nur sehr wenige Gemeinden Steuern, da die Gemeindelasten damals noch weitgehend aus dem Gemeindevermögen gedeckt werden konnten. Die Einführung von Gemeindesteuern fiel vor allem in die Zeit von 1860 bis 1890, als Folge einer teilweisen Überwälzung kantonaler Lasten. Folgende Tabelle gibt uns Aufschluß über die Entwicklung im Gemeindesteuerwesen des Kantons Solothurn.

---

[69]) Für die Entwicklung des Gemeindesteuerwesens und dessen Stand verweisen wir auf die ausführliche Darstellung von Max Niederer über die „Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn“.

[70]) Laut Rechenschaftsbericht von 1839/40 besaßen die Gemeinden Fonds im Betrage von Fr. 13 185 110.— und 1868 betrug die Summe der Gemeindefonds 23 Millionen Franken n. W.

[71]) Gesetz über die Organisation des Gemeindewesens vom 7. März 1859, § 11.

[72]) Zivilgesetzbuch, § 76.

Tabelle Nr. 4

Jahr	Steuerbezug durch	Mit total Franken	Durchschnittliche jährliche Steigerung
1860	23 Gemeinden	30 893.34	—
1870	51 Gemeinden	121 454.53	29.0%
1875	67 Gemeinden	295 542.81	28.0%
1880	97 Gemeinden	415 594.97	8.0%
1885	107 Gemeinden	546 720.—	6.3%

Die Jahre 1860 bis 1875 weisen enorme durchschnittliche, jährliche Steigerungen auf. Dies läßt sich weitgehend daraus erklären, daß erst damals viele Gemeinden begonnen haben, Steuern zu erheben. Anderseits ist die durchschnittliche jährliche Steigerung in den Jahren 1875 bis 1885 sehr gering, obwohl während dieser Zeit 40 Gemeinden zur Einführung von Steuern schritten.

Die lockere Bindung der Gemeinden durch die Gesetzgebung in Bezug auf das Steuerwesen führte zu einer sehr ungleichen Gestaltung der einzelnen Steuerpläne. Die Gemeinden waren im Rahmen der Gesetzesvorschriften weitgehend frei und konnten ihr Steuerwesen durch Erlasse von Gemeindesteuerreglementen selbständig regeln. „Auf dem Boden der Bestimmungen des Gemeindegesetzes (§§ 78 ff.) wurde vom Departement des Inneren im Jahre 1881 das sogenannte Normalsteuerreglement aufgestellt. Während bis dahin die Gemeindesteuern meistens auf Grund alter Übung und gestützt auf den jährlich neu aufzustellenden ‚Steuerplan' auf die verschiedenen Faktoren verlegt wurden, ein bestimmtes, gleichmäßig eingehaltenes Verfahren also hierin nicht beobachtet wurde, brachten von da an die Gemeinden das Verfahren und die Grundsätze des Steuerbezuges mehr und mehr unter Benutzung obigen Normalsteuerreglements in feste, dauerhafte Form.“ [73]) Da der Staat während längerer Zeit auf eine Genehmigung der Steuerreglemente verzichtete, griff das Normalsteuerreglement nicht überall Platz. Bei der Behandlung eines Steuerrekurses beantragte daher Dr. Simon Kaiser in der Kantonsratssitzung vom 18. April 1885 eine einheitliche Gestaltung des Steuerwesens der Gemeinden durch das Gesetz. Dieser Antrag, der als Motion eingereicht wurde, kam am 2. Dezember 1885 zur Behandlung. Sowohl der Motionär als auch der Regierungsrat wiesen nachdrücklich auf die Musterkarte von Steuerreglementen hin, die in Bezug auf Steuerfuß, Progression, Schuldenabzug, Existenzminimum die größten Verschiedenheiten zeigten. Die

[73]) J. Steiger: A. a. O., Bd. IV, S. 80.

Motion wurde erheblich erklärt, aber es erschien nie eine entsprechende Gesetzesvorlage. Dagegen wurde die Genehmigung der Steuerreglemente wieder schärfer gehandhabt, unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses der Steuerfaktoren.

III. Die Zeit von 1887 bis 1895

„Die Verfassungsrevision von 1887, die Folge des Bankkraches, gehört zu den unerfreulichsten Erscheinungen des liberalen Jahrhunderts. Hinter dem dünnen Vorhang, welcher diesen Namen trug, hatten sich die historischen Parteien die Entscheidungsschlacht geliefert. Als deutliches Vorzeichen des Vorwaltens der Parteiinteressen und des heftigen Mißtrauens gegen die Staatsverwaltung war eine übermäßige Demokratisierung durchgedrungen, an der wir heute noch leiden." [1]) Der Parteikampf entstand damals durch zwei ungelöste Probleme, die für die weitere, gedeihliche Entwicklung des Kantons von großer Wichtigkeit waren: an der Rekonstruktion der Staatsfinanzen und an der Einführung des Proporzes.

Die Opposition machte ihre Zustimmung zur Sanierung der Staatsfinanzen von der Einführung des proportionalen Wahlverfahrens abhängig. „Kein Proporz, kein Steuergesetz", lautete die Losung. So wurde denn das Gesetz zur Einführung einer direkten Staatssteuer mit demjenigen über das proportionale Wahlverfahren in der Abstimmung dem Volke als eine unzertrennliche Einheit vorgelegt.

Die finanzielle Lage des Staates war im Laufe der Jahre so prekär geworden, daß man die Lösung der seit fast einem halben Jahrhundert immer wieder hinausgeschobenen Probleme nicht mehr verzögern durfte. Die neue Verfassung stand denn ganz im Zeichen der finanziellen Wiedergesundung des Staates. Hiervon zeugt eine große Zahl wichtiger Verfassungsbestimmungen. Der Mehrzahl der andern verfassungsmäßigen Änderungen kam keine prinzipielle Bedeutung zu. Die wichtigste betraf eine Erweiterung der bestehenden Volksrechte in Bezug auf das Initiativbegehren. Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Volksinitiative) umfaßt das Begehren nach Erlaß, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder eines Beschlusses des Kantonsrates. Solche Begehren konnten in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden und waren schriftlich zu begründen (Art. 18, Abs. 1 und 2). Die neue Verfassung wurde am 23. Oktober 1887 dem Volke zur Abstimmung vorgelegt und von ihm genehmigt. Als Neuerung brachte die Staats-

[1]) Büchi: A. a. O., S. 230.

verfassung die Wahl des Regierungsrates durch das Volk (Art. 20, Abs. 2), vierjährige Amtsdauer des Kantonsrates und aller Behörden (Art. 24), Ausdehnung der Volkswahlen (Art. 20) und Herabsetzung der jährlich wiederkehrenden Ausgabe-Kompetenz des Kantonsrates auf Fr. 15 000.— (Art. 31, Abs. 6).

In den Art. 61 ff. rief die neue Staatsverfassung nach einer Sanierung der Finanzen; dies sollte durch Deckung der Ausgaben mittels direkter und indirekter Abgaben erreicht werden. Der Art. 81 der Staatsverfassung statuierte verschiedene Änderungen an bestehenden Gesetzen und Verordnungen, um das Gleichgewicht der Staatsrechnung wieder herzustellen. So wurde zur Vermehrung der Einnahmen u. a. bestimmt, daß Erbberechtigte, Begünstigte an Vermächtnissen und Schenkungen bei Todesfall, mit Ausnahme der Nachkommen in gerade absteigender Linie und der Adoptivkinder, vom Betrag der ihnen zufallenden reinen Habschaft an Handänderungsgebühren zu den bestehenden Ansätzen einen Zuschlag von 50% zu entrichten haben. Im Sinne einer Erhöhung der Taxen sollte ebenfalls das Gesetz vom 30. Dezember 1849, betreffend Erhebung einer Hundesteuer und die Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Jagd -und Vogelschutz vom 18. Mai 1876, revidiert werden. Die Staatskasse als Verwalterin der Brandassekuranzkasse wurde ermächtigt, von den einbezahlten Prämien eine Verwaltungsprovision von 3% zu beziehen.

Zur Verminderung der Ausgaben wurde die Staatskanzlei im Sinne einer größeren Vereinfachung und Ersparnis reorganisiert. Ebenso wurde u. a. die Besoldung der Sektionschefs um 50% gekürzt, wurden die Entschädigungen der Zivilstandesbeamten auf die Gemeinden bzw. auf die zuständigen Zivilstandskreise abgewälzt und die Stellen sämtlicher Kreisärzte und Kreistierärzte aufgehoben. Zwecks weiterer Einsparungen wurde ferner das Lehrerseminar mit der Kantonsschule vereinigt und diese in ihrer Einrichtung vereinfacht. Andere Maßnahmen, die in derselben Richtung lagen, erstreckten sich auf die Militärverwaltung, auf das Straßen-, Wasser- und Hochbauwesen und auf die Forst-, Bau- und Katasterverwaltung. Die Forstbezirke wurden um einer auf deren vier reduziert und dem Kantonsoberförster, der die Bewirtschaftung der Staatswaldungen und die Leitung des gesamten Forstwesens besorgte, auch die Aufsicht über die Fortführung des Katasters übertragen.

Die Staatsverfassung sah ferner vor, daß zur Verzinsung und Amortisation des Bankverlustes, sowie zur Deckung anderer Bedürfnisse des Staates vom Kantonsrat bis spätestens 31. Dezember 1889 dem Volke ein Gesetz zur Einführung einer direkten Steuer unterbreitet werden sollte. Es wurde noch bestimmt, daß die jährliche Amortisationsquote zur allmählichen Tilgung der

Bankschuld nicht weniger als Fr. 50 000.— betragen dürfe. Gleichzeitig mit der Einführung einer direkten Steuer sollte eine Herabsetzung der Handänderungsgebühren bei Fertigungen (Gesetz vom 9. Mai 1835), sowie der Sporteln (Gesetz vom 1. Januar 1882) erfolgen.

Das ganze Abgabesystem dieser Periode muß als unzeitgemäß angesprochen werden. Die Verteilung der Lasten, die die wirtschaftlich Starken begünstigte, war höchst ungerecht. Anderseits verdankt der Kanton Solothurn diesem Umstand eine verhältnismäßig rasche Industrialisierung seines Gebietes.

Die Lastenverteilung

Das Schulwesen. Die große Zunahme der Bevölkerung und deren wachsende Konzentration in den Industriezentren drückte sich auch im Schulwesen aus. In dieser Zeit nimmt sowohl die Zahl der Lehrstellen als auch der Schüler zu; neue Schulbauten werden erforderlich.

Auch in gesetzlicher Hinsicht drängten sich organisatorische Änderungen im Schulwesen auf. Die Gemeinden wurden gehalten, die Lehrmittel und Schulmaterialien für die Primarschule vom 1. Mai 1888 an unentgeltlich zu liefern. Die Minimalbesoldung der Lehrer und Lehrerinnen wurde auf Fr. 1 000.— erhöht. Der Staat übernahm die Hälfte der hieraus erwachsenden Mehrkosten.

In Ausführung von Art. 81 B, Ziffer 10, der Verfassung vereinigte der Kantonsrat durch seine Verordnung vom 28. September 1888 das Lehrerseminar mit der solothurnischen Kantonsschule und bildete eine dritte pädagogische Abteilung. Die Besoldung der Lehrer dieser Abteilung wurde vorläufig alljährlich anläßlich der Genehmigung des Budgets vom Kantonsrat festgesetzt.

Die Ausgaben des Staates für das Erziehungswesen erreichten 1893 die Höhe von Fr. 360 036.84, im Vergleich zu Fr. 333 557.61 im Jahre 1887. An die genannten Ausgaben pro 1893 wurden von den Stiften und Klöstern, vom Bund und von den Gemeinden Fr. 104 202.50 rückvergütet.[2]) Der Rest von Fr. 255 834.34 mußte der Staat aus eigenen Mitteln bestreiten. An den Gesamtausgaben partizipieren die Kantonsschule mit Fr. 130 215.91, die Bezirksschulen mit Fr. 59 242.25 und die Primarschulen mit Fr. 169 693.39.

Die ökonomische Lage der Primarschulen des Kantons wurde auf Veranlassung des Regierungsrates 1893 einer eingehenden Untersuchung unterzogen. Das Ergebnis liegt in den folgenden zwei Tabellen vor.

---

[2]) Über die Höhe der einzelnen Beiträge vgl. Staatsrechnung des Kantons Solothurn von 1893.

Tabelle Nr. 5: Die ökonomischen Verhältnisse der Primarschulen.[3]) Bruttovermögen, Schulden und reines Vermögen

Bezirke	Aktiven					Passiven		Reines Vermögen
	Liegenschaften	Schulgebäude	Schul-Mobiliar	Kapitalien	Zinsausstände	Für Schulhausbauten	Verschiedenes	
Solothurn ..	—	347 200	40 530	497 948	2 123	106 000	—	781 801
Lebern	17 962	446 700	30 880	286 034	3 643	194 033	—	591 186
Bucheggberg	54 813	292 200	13 382	367 895	2 848	40 870	1 669	688 599
Kriegstetten	43 900	528 665	21 915	321 458	3 654	191 335	—	728 257
Thal	20 514	118 600	4 892	199 976	3 629	6 000	—	341 611
Gäu	32 132	117 300	3 100	160 981	3 480	14 050	4 655	298 288
Olten	23 967	477 500	67 220	390 375	3 060	150 581	1 151	810 390
Gösgen	23 131	107 000	5 553	167 983	1 967	6 200	—	299 434
Dorneck ...	25 528	192 100	5 605	154 186	2 380	59 750	1 444	318 605
Thierstein ..	18 199	185 320	6 050	326 064	5 446	10 000	3 959	527 120
Total	260 146	2 812 585	199 127	2 872 900	32 230	778 819	12 878	5 385 291

Tabelle Nr. 6 siehe Seite 69.

Das Armenwesen fiel auch in der Zeit von 1887 bis 1895 in den Bereich der Bürgergemeinde. Solothurn gehörte Ende des 19. Jahrhunderts zu den wenigen Kantonen, die noch kein eigentliches Armengesetz hatten. Entsprechende Vorschriften waren im Zivilgesetzbuch des Kantons Solothurn (Art. 53 bis 55) vom 23. November 1841, dem Gemeindegesetz vom 23. Oktober 1871 und in der Staatsverfassung vom 23. Oktober 1887 niedergelegt. Diese enthält folgende Bestimmungen:

Art. 68: „Das Armenwesen steht unter der Oberaufsicht des Staates. Die Pflicht, die Armen zu unterstützen, liegt der Heimatgemeinde ob. Die nach Art. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1875 der Wohngemeinde obliegende Armen- und Krankenunterstützungspflicht trifft die Einwohnergemeinde. Für die Bestreitung der Armenbedürfnisse sind das Armengut, allfällig besondere Stiftungsgüter, das allgemeine Ortsbürgergut und die Steuerkraft der Ortsbürger in Anspruch zu nehmen. Der Staat fördert nach Kräften die freiwillige Armen- und Krankenpflege und die berufliche Ausbildung armer Kinder."

Art. 69: „Die Gesetzgebung wird bestimmen, inwieweit die Armenunterstützung auf die Gemeinden zu beschränken ist und in welcher Weise der Staat neben der freiwilligen Armenpflege sich an der Armenunterstützung zu beteiligen hat, speziell mit Berück-

[3]) Zahlen entnommen dem Rechenschaftsbericht 1893, S. 356.

Tabelle Nr. 6: Die ökonomischen Verhältnisse der Primarschulen [4]) bei Einnahmen und Ausgaben

Bezirke	Einnahmen							Ausgaben							Schülerzahl	Ausgaben per Schüler
								Besoldung								
	Ertrag der Liegenschaften	Mietzins vom Schulgebäude	Kapitalzinse	Schulsteuer	Staatsbeitrag	Andere Beiträge	Total	Primarlehrer	Arbeitslehrerinnen	Wohnung und Holz	Zahlung an Staat	Lehrmittel und Schulmaterial	Beheizung, Steuern usw.	Total		
Solothurn	—	1 450	19 514	42 870	5 318	9 603	78 755	41 367	4 560	2 785	1 560	6 365	9 059	65 696	1 039	63.25
Lebern	772	335	11 732	50 377	13 122	2 305	78 643	47 165	4 960	5 913	1 520	7 766	12 399	79 723	2 046	42.40
Buchegg-berg	2 352	180	13 917	7 525	12 414	3 140	39 528	31 780	2 730	5 130	1 204	3 108	3 352	47 304	1 204	39.30
Krieg-stetten	2 263	870	12 072	29 390	15 942	1 489	62 026	42 930	4 635	8 655	1 632	6 170	5 633	69 655	2 111	33.—
Thal	318	260	7 968	14 060	9 388	665	32 659	23 300	2 050	3 280	784	3 065	2 898	35 377	1 206	29.35
Gäu	2 448	640	6 345	6 020	6 198	637	22 288	16 770	1 550	2 504	704	2 384	2 641	26 553	908	29.25
Olten	927	846	14 861	63 659	15 962	3 894	100 149	58 210	4 850	4 506	2 044	12 425	20 163	102 198	2 447	41.75
Gösgen	1 016	505	6 277	13 223	9 894	1 052	31 967	24 220	2 220	3 675	576	3 250	2 441	36 382	1 232	29.55
Derneck	1 078	—	6 299	8 055	7 983	1 814	25 229	19 500	2 040	2 660	736	2 236	2 775	29 947	956	31.30
Thier-stein	751	205	14 368	5 256	8 664	1 328	30 572	19 540	1 920	1 922	608	2 492	3 316	29 798	940	31.70
Total	11 925	5 291	113 353	240 435	104 885	25 927	501 815	324 782	31 515	41 030	11 368	49 261	64 677	522 633	14 089	37.10

[4]) Zahlen entnommen dem R.R.-Rechenschaftsbericht 1893, S. 356.

sichtigung derjenigen Gemeinden, deren Mittel zur Bestreitung der ihnen obliegenden Armenlasten nicht ausreichen."

Wie im Schulwesen, wirkten sich Bevölkerungsvermehrung, wirtschaftliche Strukturwandlungen und deren Folgen auch auf das Armenwesen aus. Die Armenausgaben waren von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, ebenso das Verfahren, das die für die Armenfürsorge nötigen Deckungsmittel aufbringen mußte. Gewisse Gemeinden bestritten ihre Ausgaben aus den regelmäßigen Einnahmen der Armenkasse, andere wiederum führten Beiträge aus der Bürgerkasse in die Armenkasse über oder waren gezwungen Armensteuern zu erheben.

Eine wesentliche Hilfe brachte das Alkoholgesetz von 1886. Es wurde bestimmt, daß ein Zehntel der Einnahmen zur Bekämpfung des Alkoholismus, seiner Ursachen und Wirkungen, zu verwenden sei. Damit setzte eine wirksamere Armenpflege ein. 1891 wurde der Alkoholzehntel zum erstenmal ausgeschüttet. Die Summe der Ausgaben des Staates für Armenzwecke betrug 1892 Fr. 23 929.—, wovon Fr. 17 175.— aus dem Alkoholzehntel stammten.[5]) Durch die solothurnischen Gemeinden wurden im gleichen Jahre 2 316 Gemeindebürger mit einer Gesamtsumme von Fr. 202 409.87 unterstützt.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes: Die Periode von 1887 bis 1895 brachte eine starke Steigerung der Armenausgaben. Die Gemeinden wurden davon am meisten betroffen. Dies zeigte sich deutlich in der zunehmenden Zahl von Gemeinden, die Armensteuern erheben mußten.

Die Leistungen des Staates waren sehr gering (vide Tabelle Nr. 7, S. 71) und betrugen nur wenige Prozente der Gesamtsumme der verausgabten Armenunterstützung. Eine leichte Besserung trat mit der Ausschüttung des Alkoholzehntels ein. Der Staat wurde in die Lage versetzt, die Armen-Erziehungsvereine mit größeren Summen zu subventionieren.

Die geschilderte Ordnung des Armenwesens scheint uns nicht sehr glücklich. Eine zentralere und einheitlichere Regelung hätte eine bessere Lasten- und Einnahmenverteilung gewährleistet. An vielen Orten wurden Klagen laut, die Gemeinden kämen ihren Armenpflichten ungenügend nach. Schon im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1889 stellte die Regierung wegen der Klagen und des zunehmenden Bettels fest, es sei nötig, „daß das Armenwesen der Gemeinden staatlicherseits mehr kontrolliert und die Gemeinden zur Erfüllung der Armenpflicht strenger angehalten werden." [6])

Die unterschiedliche Belastung der einzelnen Gemeinden und die finanzielle Lage des Kantons wirkten sich auf die Armenfürsorge sehr nachteilig aus. Die

[5]) Für nähere Angaben vide Staatsrechnung pro 1892.

[6]) Rechenschaftsbericht 1889, S. 92, Dep. des Armenwesens.

Tabelle Nr. 7: Übersicht über die gewährte Armenunterstützung von 1887 bis 1895.[7])

Jahr	Vom Staat verausgabte Armenunterstützung Spezial-Kredit	Alkoholmonopol 10% zur Bekämpfung des Alkoholismus	Staatsbeitrag an das Kantonsspital Olten	Gesamtausgaben des Staates für eigentliche Armenzwecke		Von den Gemeinden verausgabte Armenunterstützungen			Gesamtausgaben für Armenunterstützung	Gesamtsumme aller Gemeindearmenfonds (Liegenschaften und Kapitalien)
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	Personen	Fr.	%	Fr.	Fr.
1887	2 946.—	—	—	2 946.—	1.6	2357	183 083.59	98.4	186 029.59	2 056 449.16
1888	2 991.45	—	—	2 991.45	1.6	2256	184 144.43	98.4	187 135.88	2 117 787.84
1889	2 997.95	—	—	2 997.95	1.6	2152	186 794.51	98.4	189 792.46	2 184 000.66
1890	2 999.72	—	—	2 999.72	1.6	2154	186 651.55	98.4	189 651.27	2 266 169.24
1891	3 040.30	17 175.—	—	20 215.30	9.6	2222	191 939.18	91.4	212 154.48	2 283 375.07
1892	2 974.—	17 175.—	3 780.—	23 929.—	10.6	2316	202 409.87	89.4	226 338.87	2 605 025.33
1893	3 000.75	17 998.—	2 580.—	23 578.75	10.4	2263	208 651.36	89.6	232 230.11	—
1894	2 996.90	14 294.—	10 685.53	27 976.43	—	—	—	—	—	—
1895	3 000.40	12 856.25	5 909.43	21 766.08	—	—	—	—	—	—

[7]) Zahlen entnommen den Staats- und Gemeinderechnungen der betreffenden Jahre.

Armenpflege des letzten Jahrhunderts ist kein Ruhmesblatt für den liberalen Kanton. Dennoch muß festgehalten werden, daß „viel wackere Arbeit von Vereinen und einzelnen Männern und Frauen geleistet worden“ [8]) ist und auch der Staat trotz der Finanzmisere, ein bescheidenes Scherflein dazu beitrug.

Das Straßenwesen. In Ausführung von Art. 81 B, 12 e, der Verfassung von 1887 beschloß der Kantonsrat Ende 1890:

1. „Für die künftige Periode des Straßenunterhaltes bis Ende 1892 sind die bestehenden 146 Wegmacherbezirke auf ca. deren 100 zu reduzieren.“
2. „In Nachachtung eines Beschlusses des Kantonsrates vom 24. Januar 1888 wird der Regierungsrat beauftragt, Bericht und Antrag einzubringen, welche Straßen, denen der Charakter einer eigentlichen Kommunikationsstraße abgeht, vom Kantonsstraßennetz gestrichen werden können.“

Diesem Auftrag gemäß brachte der Regierungsrat im Februar 1891 einen Antrag ein, das Kantonsstraßennetz um 81 924 m zu reduzieren, was einer jährlichen Ersparnis von ca. Fr. 6 000.— gleichkam. Der Kantonsrat lehnte jedoch diesen regierungsrätlichen Antrag mehrheitlich ab.

Am 1. April 1891 trat die neue Einteilung der Kantonsstraßen in 104 Wegmacherbezirke (vorher 146 Bezirke) in Kraft. Die neuen Verhältnisse in den einzelnen Baubezirken ergeben sich aus der folgenden Zusammenstellung:

Tabelle Nr. 8: Baubezirke

	Straßenlänge in Meter	Anzahl der Wegmacherbezirke vor 1891	Anzahl der Wegmacherbezirke nach 1891	Wegmacherlöhne per Jahr vor 1891	Wegmacherlöhne per Jahr nach 1891
I. Baubezirk . . .	232 983	62	40	13 790.—	12 370.—
II. Baubezirk . . .	109 780	24	20	5 749.—	5 755.—
III. Baubezirk . . .	121 836	29	22	7 790.—	7 680.—
IV. Baubezirk . . .	116 938	31	22	6 850.—	5 730.—
Total	581 537	146	104	34 179.—	31 535.—

Mit der Reduktion der Zahl der Wegmacher schritt man auch zu einer Reduktion der Wegmacherlöhne. Die erzielte Einsparung von Fr. 2 644.— muß als geringfügig bezeichnet werden.

In dieser Zeit wurden die Kosten des Straßenneubaues der finanziellen Lage des Kantons wegen ganz erheblich gekürzt. Für den Straßenunterhalt wurden

[8]) Büchi: A. a. O., S. 308.

minimalste Ansätze gewährt [9]) und das Beschotterungstableau einer erheblichen Kürzung unterworfen. So betrugen z. B. 1891 die Kosten für das Straßenwesen Fr. 113 839.71. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen: [10])

Wegmacherakkorde	Fr.	51 861.65
Grienfuhrakkorde	Fr.	28 524.50
Griengrubenankäufe	Fr.	4 997.80
Allgemeine Ausgaben für Unterhalt und Ausbau	Fr.	85 383.95
Spezielle Straßenunterhaltskosten	Fr.	20 170.81
Straßenausbaukosten	Fr.	4 234.15
Unvorhergesehenes im Straßenbau	Fr.	4 050.80
Totalausgaben für Kantonsstraßenunterhalt	Fr.	113 839.71

Von diesen Ausgaben muß indessen der Betrag von Fr. 2 790.05 für Erlöse aus verkauftem Kies und Sand abgezogen werden. An die verbleibenden Fr. 111 049.66 haben die Gemeinden 33$^1/_3$% oder Fr. 37 016.55 zurückvergütet. Die effektiven Auslagen des Staates für seine Kantonsstraßen von 581.537 km betrugen somit nur Fr. 74 033.11.

Auf keinem Gebiet der Staatsverwaltung wirkte sich die extreme Spartendenz so ungünstig aus wie im Straßenwesen. Innert kürzester Zeit blieb Solothurn hinter den anderen Kantonen im Straßenbau und Straßenunterhalt zurück. Dies war um so folgerichtiger, als schon „seit den Siebzigerjahren der Straßenunterhalt auf das Notwendigste beschränkt worden war und Solothurn mit einem Kostensatz von Fr. 211.— pro Jahreskilometer hinter allen anderen Kantonen, Obwalden ausgenommen, zurückstand“.[11]) Durch die Staatsverfassung von 1887 wurde der Betrag für den Straßenunterhalt nochmals stark reduziert. Die Reform der Bauverwaltung, die Herabsetzung der Wegmacherbezirke und weitgehende Sparsamkeit in der Beschotterung der Straßen und der Entlöhnung des Personals drückten den Kostensatz pro Jahreskilometer sogar auf Fr. 160.— herab. Dafür tauschte Solothurn auf zwei Jahrzehnte hin die zweifelhafte Ehre ein, das schlechteste Straßennetz der ganzen Eidgenossenschaft zu besitzen. In einem geradezu trostlosen Zustand befanden sich die stark frequentierten wie auch die früher ohne Steinbett und ohne richtige Wasserleitung angelegten Straßen. So ist es verständlich, daß in dieser Zeit keine neuen Kantonsstraßen gebaut und an den bestehenden nur die notwendigsten Flickarbeiten unternommen wurden.

[9]) Die reinen Straßenunterhaltskosten betrugen für die Jahre 1889: Fr. 108 369.41; 1890: Fr. 104 875.53; 1891: Fr. 106 815.51; 1892: Fr. 111 376.10; 1893: 117 491.18; 1894: Fr. 103 674.26.

[10]) Zahlen entnommen aus der Staatsrechnung von 1891, S. 16 bis 18.

[11]) Büchi: A. a. O., S. 268.

Der Einnahmenausgleich

Die Staatssteuern. War die Finanzlage des Kantons, wie wir bereits feststellten, schon seit Jahrzehnten bedenklich, so gilt dies erst recht für die Zeit von 1887 bis 1895. Ein treffendes Bild der Staatsfinanzen jener Zeit gibt uns Tabelle Nr. 9.

Tabelle Nr. 9: Staatsfinanzen von 1887 bis 1895 [12])

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Defizite	Passiva	Reinvermögen
1887	1 736 746	1 865 955	129 209	10 079 000	3 166 122
1888	1 831 962	1 760 231	+ 71 731	10 064 988	2 264 482
1889	1 793 982	1 781 563	+ 12 419	10 011 010	1 052 880
1890	1 924 963	1 859 011	+ 65 952	9 803 768	1 154 790
1891	1 811 782	1 890 584	78 802	9 767 252	1 493 064
1892	1 823 784	1 968 928	145 144	9 779 567	1 088 667
1893	1 904 732	1 937 566	32 834	9 748 585	1 068 166
1894	1 955 230	2 214 125	258 895	10 031 630	912 599
1895	1 951 900	2 025 137	73 237	9 970 889	873 352

Da sich diese dritte Periode nur über einen Zeitraum von neun Jahren erstreckt, werden wir des besseren Verständnisses wegen hin und wieder die vorangehende Finanzepoche damit vergleichen.

Die ständige Steigerung der Ausgaben in diesen Jahren hatte einerseits ihren Grund in der Zunahme der Wohnbevölkerung. Von 69 263 Einwohnern im Jahre 1860 war diese bis zum Jahre 1888 auf 85 621 angewachsen, wovon 62 615 oder 73.1% Kantonsbürger waren. Anderseits wurden Mehrausgaben durch Geldentwertung verursacht; ferner wuchsen die Bedürfnisse des Staates. Ein Beispiel genüge! Im Jahre 1860 betrugen die Ausgaben des Staates für das Erziehungswesen Fr. 120 800.—. Bis 1895 stiegen sie auf Fr. 382 800.—. Mit der rasch anschwellenden Staatsschuld wuchs auch die zur Verzinsung benötigte Summe. Die jährlichen Ausgaben betrugen 1867 bis 1871 durchschnittlich Fr. 78 000.—, 1887 bis 1891 Fr. 338 000.— und 1893 bis 1895 Fr. 354 500.—.

An der Steigerung der Kosten war selbstverständlich auch der Verwaltungsapparat beteiligt. Aus diesem Grunde verlangte die Verfassung von 1887 eine weitgehende, organisatorische Änderung in der Staatsverfassung. Die Besoldungen wurden herabgesetzt und teilweise den Gemeinden überbunden, Ämter wurden reduziert oder gänzlich abgeschafft. Durch massive Erhöhungen der bestehenden Taxen sorgte man für vermehrte Einnahmen. Die hauptsächlichsten Abgaben waren damals:

[12]) Zahlen entnommen den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre.

Tabelle Nr. 10: Gliederung der indirekten Steuern [13])

	1886	1890	1895
Militärpflichtersatz	28 784	31 312	34 487
Hausierpatente	7 691	10 406	12 164
Banknotensteuer	18 000	24 000	24 000
Erbschaftssteuern	55 338	227 687	216 962
Handänderungen von Fertigungen und Steigerungen	34 270	52 784	59 486
Vermögen in toter Hand	17 674	17 843	19 298
Hundesteuer netto	14 886	15 530	18 167
Salz netto	98 438	105 869	99 806
Getränkeverbrauchssteuer netto	245 795	240 270	157 181
Wirtschaftspatente	36 007		
Kartoffelbrennereipatente	3 301	71 240	82 244
Tavernenrechte	9 736		
Total	569 920	796 941	723 795

Im allgemeinen können wir eine allmähliche Zunahme des Ertrages der Abgaben feststellen; diese erfolgte jedoch nicht im gleichen Umfang wie die Ausgabensteigerung. Das Ergebnis der Erbschaftssteuer, die von Fr. 55 338.— im Jahre 1886 innerhalb des Zeitraumes von zehn Jahren auf Fr. 216 962.— anstieg, darf nicht als normal bezeichnet werden. Es ist dies eine Folge von außerordentlich großen Erbschaftsübergängen in den Neunzigerjahren; betrugen dieselben doch für die dritte Finanzepoche im Durchschnitt jährlich Fr. 144 216.—. Als Ersatz für die Getränkeverbrauchssteuer wurden dem Kanton nach Art. 32 bis der Bundesverfassung ein Anteil am Reinertrag des Alkoholmonopols pro rata der faktischen Bevölkerung verabfolgt. Gemäß dem Bundesgesetz vom 3. Juli 1891 sollten diejenigen Kantons, welche bei dieser gleichmäßigen Verteilung gegenüber dem früheren Ohmgeldertrag [14]) eine Einbuße erleiden, diese nicht auf einmal in ihrem vollen Umfang, sondern nur allmählich bis zum Jahre 1895 verspüren.[15]) Aus diesem Grunde ist der starke Rückgang dieser Abgaben erklärlich. Der Ertrag des Salzregals blieb in dieser Epoche gegenüber den vorangehenden weit zurück. Auch die Erträge aus dem Staatsgut weisen keine namhafte Zunahme auf. Wegen der früheren Überholzungen war der Forstertrag und ebenso der Zinsertrag der Staatskapitalien zurückgegangen. Trotz mehrfacher Taxerhöhungen wies auch das Fischerei- und Jagdregal keine größere Rendite auf.

[13]) Zahlen entnommen der Staatsrechnung der betreffenden Jahre.

[14]) Der durchschnittliche Ohmgeldertrag von 1880 bis 1884, der für diese Regelung zugrunde gelegt wurde, betrug für Solothurn Fr. 240 270.—. Nähere Angaben über die Entwicklung des Ohmgeldes Rechenschaftsbericht von 1887, S. 130 bis 141.

[15]) Neben dem Kopfanteil erhielten daher diese Kantone im Jahre 1891 noch fünf Sechstel des Fehlbetrages des betreffenden Jahres und jedes folgende Jahr ein Sechstel weniger. Vgl. Art. 6 der Übergangsbestimmungen der BV, BG vom 3. Juli 1891, AS 12/353.

Das Gleichgewicht des Staatshaushaltes war äußerst labil. Vierundzwanzig Verwaltungsrechnungen der Jahre 1867 bis 1895 schlossen mit Defiziten von insgesamt Fr. 3 299 488.— ab, und nur deren fünf ergaben einen Überschuß von Fr. 176 450.—. Daraus erklärt sich auch der gewaltige Vermögensschwund (vgl. Tabelle Nr. 9, S. 74) von mehr als 2¼ Millionen Franken innerhalb von neun Jahren.

Es ist in diesem Zusammenhang aufschlußreich, die Vermögensänderung während zweier Jahrzehnte zu verfolgen. Die Vermögensrechnungen der Jahre 1875 und 1895 zeigen folgende Zusammensetzung:

Tabelle Nr. 11: Vermögensrechnungen 1875 und 1895 [16])

	1875	1895
Unproduktive Aktiva		
Grundstücke und Gebäude	Fr. 1 796 771.32	Fr. 1 421 929.—
Kauf und Erblehen	Fr. 1 460.—	Fr. —
Mobiliar	Fr. 1 362 060.15	Fr. 680 159.58
Unzinsbare Vorschüsse	Fr. 65 525.70	Fr. 33 994.20
Irrenhausfonds	Fr. 641 034.10	Fr. —
Pfarrpensionsfonds	Fr. 189 077.24	Fr. —
Total	Fr. 4 055 928.51	Fr. 2 136 082.78
Produktive Aktiva		
Grundstücke und Gebäude	Fr. 127 034.—	Fr. 655 239.—
Waldungen	Fr. 1 020 120.—	Fr. 1 054 264.—
Mobiliar	Fr. —	Fr. 70 046.50
Salzvorräte	Fr. 55 000.—	Fr. 11 127.47
Kapitalien (inklusive Armenfonds)	Fr. 4 278 513.02	Fr. 6 694 982.36
Ausstände an Kapitalzinsen	Fr. 48 603.40	Fr. 17 995.20
Ausstände an laufenden Erträgen	Fr. 420 726.02	Fr. 70 865.92
Aktivsaldo der Generalkassa	Fr. 40 524.47	Fr. 133 638.33
Total	Fr. 5 990 520.91	Fr. 8 708 158.78
Gesamtaktiva	Fr. 10 046 449.42	Fr. 9 970 889.15
Passiva	1875	1895
Feste Staatsschulden	Fr. 2 555 274.90	Fr. 9 970 889.15
Laufende Schulden	Fr. 29 397.10	Fr. —
Total	Fr. 2 584 672.—	Fr. 9 970 889.15
Reinvermögen	Fr. 7 461 777.42	Fr. 873 352.41
Vermögen ohne die unproduktiven Aktiva	Fr. 3 405 848.91	Fr. -1 262 730.37

[16]) Zahlen entnommen aus den Staatsrechnungen der betr. Jahre.

Das Reinvermögen ging — wie aus der Aufstellung ersichtlich ist — innert zwanzig Jahren um Fr. 6 588 425.— zurück. Durch die Abtretung der Pfarrhöfe an die Gemeinden und durch die Abtragung der hölzernen Aarebrücken verminderten sich die unproduktiven Aktiva erheblich. Ferner muß berücksichtigt werden, daß u. a. der Irrenhaus- und Pfarrpensionsfonds aus der allgemeinen Vermögensrechnung herausgenommen und separat verwaltet wurden. Ebenso wurden die drei dem Staate gehörenden Klöster nur noch pro memoria in der Bilanz aufgeführt. Bei den produktiven Aktiva wurde die Waldschatzung zweimal herabgesetzt, da sie im Verhältnis zu den effektiven Erträgen zu hoch war. Da der Ausfall durch Neuerwerb behoben werden konnte, ist er aus der Zusammenstellung nicht ersichtlich. Wenn wir die Passiven mit den produktiven Aktiven in Beziehung setzen, so erhalten wir für das Jahr 1895 eine Unterbilanz von rund 1¼ Millionen Franken.

Eine solche Belastung war für den Staat auf die Dauer untragbar. Die Verfassung von 1887 verlangte deshalb, daß der Kantonsrat bis spätestens 31. Dezember 1889 dem Volke ein Gesetz über eine direkte Staatssteuer vorlege. Da aber die Höhe des Bankverlustes erst 1891 ermittelt werden konnte, zögerte man mit der Finanzreform. Auf Grund des Bankkraches und der vom damaligen Finanzdirektor Rudolf von Arx rigoros gehandhabten Sparpolitik wurde die Notwendigkeit der Einführung einer direkten Staatssteuer den Einsichtigen aller Parteien klar.[17]) Die freisinnige Majorzpartei propagierte 1893 eine direkte Staatssteuer, ohne an den Parteigegner Konzessionen zu gewähren. Steuerfaktoren waren: Die Person, das Einkommen und das Vermögen. Das „Fränklein des armen Mannes", die bei den Solothurnern verhaßte Personalsteuer, sowie die für Steuerhinterziehungen vorgesehene Gefängnisstrafe und die Uneinigkeit unter den Parteien bewirkten, daß die Finanzreform am 7. Mai vom Volke verworfen wurde.

„Trotz dieser Niederlage ging die Regierung ohne langes Warten neuerdings ans Werk. Die verhaßte Personalsteuer wurde diesmal fallen gelassen, desgleichen die Gefängnisandrohung bei Steuerbetrug; Vermögen unter Fr. 3 000.— sollen steuerfrei sein und der steuerfreie Abzug beim Vermögen erwerbsunfähiger Personen soll Fr. 7 000.— statt Fr. 5 000.— betragen; Gold- und Silbergeschirr und andere Luxusgegenstände fallen für die Besteuerung außer Betracht. Verbunden mit dem Gesetz war wiederum die Herabsetzung der Gebühren und des Salzpreises."[18]) Die Partialrevision der Verfassung, die einerseits die Einführung der Verfassungsinitiative und des Proporzes für die Kantonsrats- und

[17]) Vgl. hierzu Büchi: A. a. O., S. 254 ff.
[18]) Ackermann: A. a. O., S. 19.

Gemeinderatswahlen, anderseits die Durchführung der Finanzreform vermöge der Erhebung einer direkten Staatssteuer gewährleistete, führte zu einer Verständigung zwischen den sich bekämpfenden politischen Parteien.

Eine Änderung der Finanzpolitik war unumgänglich geworden. Die 1891 eingeführte Unterscheidung der produktiven und unproduktiven Aktiven in der Staatsrechnung [19]) und die 1887 eingeleitete Neuinventarisierung des Staatsvermögens vermittelten erstmals ein wirkliches Bild der Vermögenslage des Kantons. Der damalige Finanzdirektor Rudolf von Arx stellte fest, daß wenn der Staat eine Aktiengesellschaft wäre, er nach dem Obligationsrecht den Konkurs anzurufen hätte.

Eine durchgreifende Reform des Finanzwesens war aber auch aus einem anderen Grunde notwendig geworden. Das Finanzsystem basierte auf übermäßigen, indirekten Abgaben und spiegelte einen vergangenen Status des Wirtschaftslebens wider, der durch die Entwicklung längst überholt war. Noch waren Kapital, Vermögen und Einkommen keiner staatlichen Besteuerung unterworfen. Weder die neuen sozialen Grundsätze noch die modernen finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse kamen im solothurnischen Finanzwesen zum Ausdruck. Drei Faktoren drängten somit zur Einführung einer direkten Staatssteuer: die Finanznot, die bisherige Lastenverteilung und die Verfassung.

Das Gemeindesteuerwesen. Das finanzschwache Solothurn tendierte seit jeher darauf, einen möglichst großen Teil seiner Lasten auf die Gemeinden abzuwälzen. Es ist daher ohne weiteres verständlich, daß mit dem Steigen der Staatsausgaben eine bedeutende Zunahme der Gemeindeausgaben parallel ging. Kamen dem Kanton nur die Betreffnisse der indirekten Steuern und Abgaben zu, so hatten anderseits die Gemeinden das Recht auf den direkten Steuerbezug. Dieser erfolgte gemäß den Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 7. März 1859, die in dasjenige vom 28. Oktober 1871 übernommen wurden. Bei ihrem Erlaß stand man noch auf dem Standpunkt, daß der Bezug einer Steuer etwas Außerordentliches sei und die Gemeinden nur vor allfälligen Defiziten zu schützen habe. Die Steuer wurde von Fall zu Fall erhoben.

Aus Tabelle Nr. 4, S. 64, haben wir ersehen, daß bis zum Jahre 1885 107 Gemeinden Steuern erhoben. Die folgende Zusammenstellung zeigt uns die Weiterentwicklung im Steuerbezug durch die Gemeinden während der dritten Finanzepoche.

---

[19]) Prof. J. Steiger rühmt der solothurnischen Staatsverwaltung nach, daß sie diese Unterscheidung am richtigsten durchführte (Finanzhaushalt, Bd. I, S. 4) und das Netto-Vermögen sowohl mit wie ohne Berücksichtigung der unproduktiven Aktiven zur Darstellung bringt.

Tabelle Nr. 12

Jahr	Steuerbezug durch	Mit total Franken	Durchschnittliche jährliche Steigerung
1885	107 Gemeinden	546 720.—	—
1890	115 Gemeinden	696 334.61	5.5%
1895	123 Gemeinden	841 060.77	4.2%

Eine gleichmäßige Entwicklung im Steuerwesen der Gemeinden ist für die betrachtete Zeitperiode nicht festzustellen. Es muß allerdings berücksichtigt werden, daß innerhalb dieses Zeitabschnittes nur sechzehn steuerbeziehende Gemeinden hinzukamen.

Wichtig ist aber, daß auf Grund des Normalsteuerreglementes von 1881 das Gemeindesteuerwesen in geordnete Bahnen gelenkt wurde. Obwohl die Gemeinden beim Erlaß ihrer Steuerreglemente weitgehend frei waren, brachte die Einführung des Normalsteuerreglementes eine große Vereinheitlichung.

Zusammenfassend können wir feststellen, daß namentlich seit dem Gemeindegesetz von 1859 bzw. 1871 und dem darauf fußenden Normalsteuerreglement von 1881 das Gemeindesteuerwesen gut ausgebaut wurde. Die Erträge dieser Steuern waren teilweise sogar höher als die Staatseinnahmen aus den indirekten Steuern im gleichen Zeitraum.

Die angestrebte und teilweise auch erreichte Vereinheitlichung im Ausbau des Gemeindesteuerwesens war ein Hoffnungsschimmer im Dunkel der vielen Lösungsversuche. Die verantwortlichen Kreise erwarteten somit, daß das Volk recht bald auch einer allgemeinen Staatssteuer beipflichten werde, um die staatlichen Finanzen wieder in Ordnung zu bringen. Das Fazit dieser Ausführungen ist folgendes:

Im Ausbau der Volksrechte nahm Solothurn neben den anderen liberalen Kantonen eine führende Stellung ein; dagegen blieb er im Ausbau seines Finanzhaushaltes stark zurück. Besonders wirkte sich der übertriebene Sparsinn während der dritten Epoche auf die weitere Entwicklung des Kantons sehr nachteilig aus. Das Erziehungs-, Forst-, Kataster-, Militär- und Bauwesen, namentlich aber das Straßenwesen, gerieten in dieser Zeit in einen bedenklichen Zustand. Selbst ein Menschenalter des Wiederaufbaus war nicht imstande, die verheerenden Folgen jener Stagnation ganz zu beseitigen.[20])

[20]) Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. Büchi: A. a. O., 231.

Viele Versuche wurden unternommen, die Lasten gerechter zu verteilen. Doch nirgends war es gelungen, einen auch nur einigermaßen befriedigenden Lastenausgleich herbeizuführen. In der zweiten und namentlich in der dritten Finanzepoche wurden immer mehr Lasten auf die Gemeinden abgewälzt. Die Tendenz nach einer vermehrten Staatsbeteiligung ist somit verständlich. Da der Souverän dem Staate jedoch kategorisch den Zugang zu den notwendigen Einnahmequellen verschloß, war die Defizitwirtschaft und der starke Vermögensrückgang nicht zu vermeiden. Wie sollte der Staat aber unter solchen Umständen erhöhte Lasten tragen können? Diese Antinomie verunmöglichte schon im voraus eine befriedigende Lösung des Finanzausgleichs.

C. DER FINANZAUSGLEICH ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN SEIT 1895

Grundlagen der Entwicklung und heutiger Stand

Die Verfassung vom 23. Oktober 1887 und das Gesetz betreffend die direkte Staatssteuer vom 17. März 1895 und vom 24. September 1939

In der Entwicklung des solothurnischen Staatshaushaltes stellt das Jahr 1895 einen Wendepunkt dar. Das ansehnliche Vermögen von 7½ Millionen Franken, über das der Kanton im Jahre 1875 noch verfügt hatte, war beinahe ganz aufgebraucht. Die Ursache des raschen und höchst verhängnisvollen Vermögensschwundes ist in den regelmäßig wiederkehrenden Defiziten und in dem schon verschiedentlich erwähnten Bankverlust zu suchen. Obwohl der Staat äußerst sparsam war und seine Aufgaben auf das Allernotwendigste beschränkte, reichten die Einnahmen nicht mehr aus, um die Aufgaben, die ihm durch die Umstände und die Not der Zeit auferlegt wurden, zu erfüllen. Ende 1895 betrug das Reinvermögen des Staates noch Fr. 873 353.—. Ohne die unproduktiven Aktiven ergab sich sogar eine Unterbilanz von Fr. 1 262 730.—. (Vgl. Seite 76.)

Diese Entwicklung rief dringend nach einer umfassenden Reorganisation der Staatsfinanzen. Bereits die Verfassung von 1887 verlangte in den Art. 61 ff. eine durchgreifende Sanierung der Staatsfinanzen. Durch den Art. 83 wurde der Gesetzgeber verpflichtet, dem Volke bis zum 31. Dezember 1889 ein Gesetz über die Einführung einer direkten Staatssteuer zu unterbreiten. Da die Höhe des Bankverlustes erst im Jahre 1891 genau ermittelt werden konnte, war er indessen nicht in der Lage, diesen Termin einzuhalten.

Dem Grundsatz einer ausgleichenden Gerechtigkeit gemäß arbeitete der Regierungsrat eine Vorlage zur Finanzreform aus, die aus drei Teilen bestand:

1. der direkten Staatssteuer,
2. der Revision der Handänderungsgebühr auf Liegenschaften,
3. der Revision der Sporteln (Gebührentarif).

Dieser Entwurf zur direkten Staatssteuer lehnte sich sehr eng an das sogenannte Basler-System, das Gesamtsteuersystem, an, bei dem die allgemeine Einkommenssteuer die Hauptsteuer bildet und die eigentliche Vermögenssteuer lediglich eine Ergänzungssteuer ist. Dieses System faßt das gesamte Einkommen, sei es Vermögens-, Arbeits- oder geschäftliches Einkommen, zur Besteuerung zusammen.

Da die Bauernvertreter eine Herabsetzung des Salzpreises von 14 auf 10 Rp. und die völlige Ausmerzung der unpopulären Handänderungsgebühr verlangten, einigte man sich schließlich auf einen neuen Salzpreis von 12 Rp. per Kilo und eine Handänderungsgebühr von $^1/_2$%. Das so entstandene Kompromißwerk eines Gesetzes zur Einführung einer direkten Steuer — verkoppelt mit dem Gesetz über das proportionale Wahlverfahren — sanktionierte der Souverän in der Volksabstimmung vom 17. März 1895. Dies war für den Kanton Solothurn eine finanzwirtschaftlich bedeutende Entscheidung. Nach jahrzehntelangen, höchst mühsamen und wechselseitigen Kämpfen erhielt der Kanton nunmehr ein gut ausgearbeitetes, modernes Steuergesetz. Da der Gesetzgeber die Erfahrungen und die Steuerpraxis anderer Kantone zu Rate ziehen konnte, wurde die Stufe der proportionalen Vermögens- und Einkommenssteuer übersprungen. Mit diesem Steuergesetz, das die Einkommen und Vermögen progressiv erfaßte, ein Existenzminimum, Steuerfreiheit für geringe Vermögen und Abzüge für arbeitsunfähige Personen gewährte, bewies der Kanton einen fortschrittlichen Geist.

Der Entwurf zur Vollziehungsverordnung wurde am 27. Mai 1896 vom Kantonsrat durchberaten und nach drei Tagen, am 30. Mai, endgültig erlassen. Diese Vollziehungsverordnung hatte eine dreifache Aufgabe: Sie umschrieb die subjektive und objektive Steuerpflicht und präzisierte das Verfahren.

Diese Partialrevision setzte der jahrzehntelangen Defizitwirtschaft des Staates ein Ende und ließ den längst ersehnten Ausbau des Staates erwarten.

I. Der Lastenausgleich

(Passiver Finanzausgleich)

Allgemeines

Die folgende Untersuchung, die sich über einen Zeitraum von rund fünf Jahrzehnten erstreckt, bildet einen ersten Versuch, die Entwicklung des Lastenausgleichs bis in die Gegenwart auf den einzelnen Gebieten darzustellen. Der Verfasser ist sich bewußt, daß nicht nur die beiden Weltkriege, sondern auch

die Zwischen- und Nachkriegsjahre den Lastenausgleich großen Wandlungen unterwarfen. Da jedoch der Umfang der vorliegenden Arbeit beschränkt ist, können wir dieser Zeitspanne keine besondere Untersuchung widmen. Uns interessiert vor allem die Frage, wie die Lastenverteilung nach den heute geltenden Gesetzen, Beschlüssen und Verordnungen geregelt ist und wie er funktioniert.

Bei der Darstellung der finanziellen Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden muß folgende Tatsache hervorgehoben werden: Im Kanton Solothurn bestehen eine große Zahl von Spezialfonds,[1]) die bestimmten Zwecken, teils direkt, teils indirekt über die Staatskasse, dienen. Außer der Zahl erschwert noch die verschiedenartige Handhabung der Fonds und Stiftungen die Betrachtung. Deren Erträge kommen vielfach den Gemeinden indirekt zugute und üben dadurch einen großen Einfluß auf den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden aus.

Bei der Gliederung des Lastenausgleichs folgen wir nicht dem Aufbau der Staatsrechnung, da es uns darum geht, die einzelnen Aufgabengruppen des Staates im logischen Zusammenhang darzustellen. Um über die effektiven Ausgaben für die einzelnen Aufgabenkreise ein genaues Bild zu erhalten, müssen wir auch die damit in unmittelbarem Zusammenhange stehenden Einnahmen darstellen. Dies trifft besonders für die Subventionen und Dotationen zu. Des besseren Verständnisses wegen ist eine scharfe Abgrenzung in der Darstellung des Ausgaben- und Einnahmenausgleichs weder vorteilhaft, noch läßt sie sich praktisch restlos durchführen. Die Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen nach Sachgebieten beeinträchtigt allerdings die Gesamtübersicht der Einnahmen. Daher werden wir im ersten Abschnitt die Ausgaben darstellen und die damit zusammenhängenden Einnahmen nur insofern berücksichtigen, als sie zur Beurteilung der effektiven Auslagen nötig sind. Im zweiten Abschnitt erfährt dann der Einnahmenausgleich eine besondere Darstellung.

II.

Einleitend haben wir festgestellt, daß bereits ein Lastenausgleich vorliegt, wenn eine Abgrenzung der Aufgaben stattgefunden hat und die Lasten voll-

---

[1]) Ende 1947 war die Zahl der Spezialfonds und Stiftungen 47, die zusammen ein Reinvermögen von Fr. 43 477 890.86 auswiesen. Näheres über diese Spezialfonds siehe: Geschichte sämtlicher Spezialfonds des Kantons Solothurn. Im 53. Rechenschaftsbericht 1888, S. 86 ff.; sowie bei Ackermann: A. a. O., S. 82 ff.

kommen von derjenigen Körperschaft zu tragen sind, die diese Tätigkeit ausübt. Es findet also weder eine finanzielle Unterstützung des ober- noch des unterstaatlichen Verbandes statt. Wir unterscheiden daher zwei verschiedene Aufgabengruppen:

1. Aufgaben, die der Staat allein, ohne Gemeindehilfe erfüllt, und
2. Aufgaben, die vom Staat und den Gemeinden gemeinsam erfüllt werden.

Mit der ersten Gruppe befassen wir uns nur kurz. Diese Betrachtung ist jedoch notwendig, um am Schlusse des Kapitels ein möglichst abgerundetes Bild von der ganzen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden zu erhalten. Die zweite, für unsere Frage wichtigste Gruppe werden wir in den einzelnen Abschnitten dieses Kapitels eingehender behandeln.

In der Untersuchung wollen wir aber vor allem die heute bestehenden Verhältnisse darstellen und besonders die Jahre 1937 und 1947 zu Vergleichszwecken verwenden.

Gruppe 1

Diese Gruppe umfaßt die allgemeine Verwaltung; sie besteht aus den Aufwendungen für die Vertretung im Ständerat, für den Kantonsrat, den Regierungsrat, die Staatskanzlei und die Oberämter, die Amtsschreibereien und die Betreibungs- und Konkursämter. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Staates ist dieser Ausgabenposten relativ klein; für das Jahr 1937 wird er mit Fr. 1 877 134.36 oder 9.3% der gesamten Staatsausgaben ausgewiesen. 1947 ändert sich aber dieses Bild grundlegend: die Brutto-Ausgaben betragen Fr. 7 904 592.89 oder 19.02% der gesamten Staatsausgaben. Diesen Ausgaben stehen allerdings Einnahmen im Betrage von Fr. 2 185 166.19 gegenüber, so daß der effektive Betrag für die allgemeine Verwaltung sich nur auf Fr. 5 719 426.68 stellt. Diese außerordentlich große prozentuale Steigerung der Ausgaben ist auf die in diesem Jahre vorgenommenen Rückstellungen in der Höhe von Fr. 1 500 000.— für die Fertigerstellung der neuen Kantonsschule, für die Förderung des privaten und kommunalen Wohnungsbaues und für die Errichtung eines Gebäudes für die Zentralbibliothek zurückzuführen. Außerdem wurden über die allgemeinen Verwaltungskosten noch Beiträge abgebucht, die zum Teil sonst nirgends unterzubringen waren. Die Hauptposten bilden: der Beitrag des Staates an die Pensionskasse für die Beamten und Angestellten des Staates (Pensions-

kasse für das solothurnische Staatspersonal) von Fr. 468 126.35, Teuerungszulage an pensionierte Staatsfunktionäre von Fr. 139 005.30, Teuerungszulage an Pensionierte der Roth-Stiftung von Fr. 124 680.80 u. a. m. Von den Einnahmen sind zu erwähnen: die Provisionen der Staatskasse für die Verwaltung der Spezialfonds, sowie die Patent- und Kanzleigebühren im Betrage von Fr. 54 825.80, die Brutto-Erträge des Amtsblattes mit Fr. 65 615.15 und diejenigen der Amtsschreibereien, Betreibungsämter und Konkursämter mit Fr. 1 869 612.05.

Unter der Rubrik „Beiträge und Unterstützungen" sind eine ganze Reihe verschiedenster Ausgaben verbucht: Beiträge an Vereine und Anstalten, Pensionskassen, diverse Subventionen u. dgl., die mühelos nach sachlichen Gesichtspunkten den einzelnen Departementen zugewiesen werden könnten. Eine solche Ausscheidung wäre im Interesse einer besseren Übersicht sehr zu begrüßen.

Als weiteres Aufgabengebiet des Staates ist hier noch das Hochbauwesen zu nennen: es umfaßt den allgemeinen Gebäudeunterhalt, größere Reparaturen, Erhaltung historischer Bauten, die allgemeine Hausverwaltung, sowie die Um- und Neubauten von Staatsgebäuden. Der letztere Posten wird leider nicht immer in der Verwaltungsrechnung aufgeführt, sondern oft in die Kapitalrechnung verwiesen. Die Gesamtaufwendungen für das Hochbauwesen betragen im Jahre 1937 Fr. 112 337.55, was 0.55% der Staatsausgaben entspricht. Die entsprechenden Ausgaben erreichten 1947 die Höhe von Fr. 273 639.64 oder 0.65% der Staatsausgaben; prozentual bewegen sie sich ungefähr im gleichen Rahmen.

Ganz in den Bereich des Kantons fallen ferner noch die Justizverwaltung, die Kantonspolizei, das Militärwesen, sowie die Verzinsung der Staatsschulden und deren Amortisationen.

Der Bedarf der Justizverwaltung richtet sich in erster Linie nach der Gerichtsverfassung und dem Gerichtsverfahren. Als erstinstanzliche Gerichtsbehörde fungiert in jeder Amtei ein Amtsgericht, das aus vier Mitgliedern und einem Präsidenten besteht. Zu den kantonalen Gerichtsbehörden gehören das Obergericht, das kantonale Versicherungsgericht, die Anklagekammer, das Schwurgericht, das Kassationsgericht und die Staatsanwaltschaft. Die Hauptausgaben bestehen vornehmlich aus Gehältern, Sitzungs-, Zeugen- und Reisegeldern, Weibelgebühren und Entschädigungen für Freigesprochene. In den Prozedurkosten besitzt die Justizverwaltung eine Einnahmequelle; dagegen werden die Gebühren unter den „Abgaben" erfaßt.

Die Justizverwaltung schließt seit jeher mit einem beträchtlichen Ausgabenüberschuß ab. Die Staatsrechnungen der Jahre 1937 bzw. 1947 zeigen für die Justizverwaltung folgendes Bild:

Tabelle Nr. 13: Ausgaben und Einnahmen der Justizverwaltung im Jahre 1937 bzw. 1947 (mit * bezeichnet)

	Brutto-Ausgaben	Einnahmen	Netto-Ausgaben
Obergericht	128 659.98	17 025.30	111 634.68
	166 829.20*)	14 780.70*)	152 048.50*)
Kantonsversicherungsgericht	655.40	—.—	655.40
	284.90*)	—.—	284.90*)
Kt. Rekurskommission	—.—	—.—	—.—
	38 513.41*)	—.—	38 513.41*)
Anklagekammer	210.—	—.—	210.—
	90.—*)	—.—	90.—*)
Schwurgericht	9 866.05	—.—	9 866.05
	2 623.90*)	—.—	2 623.90*)
Amtsgerichte	322 963.53	83 386.05	239 577.48
	423 792.02*)	73 549.20*)	350 242.82*)
Gewerbliche Schiedsgerichte	5 294.55	—.—	5 294.55
	8 886.80*)	—.—	8 886.80*)
Staatsanwaltschaft	14 290.80	—.—	14 290.80
	22 101.06*)	—.—	22 101.06*)
Verschiedenes	12 750.80	3 197.65	9 553.15
	12 421.95*)	97 096.58*)	+ 84 674.63*)
	494 691.11	103 509.—	391 182.11
	675 543.24*)	185 426.48*)	490 116.76*)

Die Kosten der Justizverwaltung spielen im Rahmen der Staatsrechnung — wie wir sehen — keine bedeutende Rolle, betragen doch die Brutto-Ausgaben in den Jahren 1937 2.45% bzw. 1947 1.62% der gesamten Staatsausgaben. Das Ergebnis pro 1947 ist insofern bedeutend besser, als unter „Verschiedenem" Einnahmen aus Prozedurkosten mit Fr. 90 968.80 und Strafen mit Fr. 4 823.98 aufgeführt sind; sie tragen zu einem Netto-Einnahmenüberschuß von Fr. 84 674.63 bei.

Der Kanton Solothurn besitzt ein gut ausgebildetes kantonales Polizeikorps. Im Jahre 1937 beliefen sich die Gesamtausgaben für das Korps auf Fr. 751 751.68 oder 3.7% der gesamten Staatsausgaben. 1947 betragen die Ausgaben für das Polizeidepartement Fr. 1 200 124.42 oder 2.9%, denen an Einnahmen Fr. 2 308 246.46 gegenüberstehen. Die Brutto-Ausgaben bewegen sich mit diesen Prozentsätzen im Rahmen der Ausgaben anderer Kantone.

Oft wird die Auffassung vertreten, daß für den Kanton das Militärwesen ein „Geschäft" sei. Aber der Schein trügt. Das Militärdepartement schließt in der Regel mit einem kleinen Einnahmenüberschuß ab. Dieser Verwaltungszweig zeichnet sich dadurch aus, daß die Kompetenzen und damit die Aufgaben des Kantons weitgehend durch rechtliche und entsprechende finanzwirtschaftliche

Normen des Bundes eingeschränkt werden, die die Finanzwirtschaft des Kantons und somit auch der Gemeinden entlasten.

Außer Betracht lassen wir hier die kriegsbedingten Aufgaben und die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen, ferner die Kosten für den Luftschutz.

Die Ausgaben des Kantons setzen sich zusammen aus den Ausgaben für die allgemeine Verwaltung, für das Kriegskommissariat (Anschaffung von Rekrutenausrüstung, Unterhalt der Armeekleidungen),[2]) den Zeughausbau, die Verwaltung und den Vorunterricht. Die Kosten für die Rekrutenausrüstung und für den Unterhalt und die ordentliche Instandstellung des Korpsmaterials bzw. der Kleider- und Ausrüstungsreserven werden auf den Bund überwälzt; seine Beiträge übersteigen die jeweiligen Staatsaufwendungen. Der Kanton erhält auch namhafte Subventionen für den Vorunterricht. In den Verwaltungsrechnungen schließt somit das Militärdepartement fast immer mit einem Einnahmenüberschuß ab.

Da das Militärwesen vornehmlich den Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen berührt, messen wir ihm in unserer Untersuchung keine besondere Bedeutung bei. Festgestellt sei nur, daß sich die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben für das Militärwesen in normalen Zeiten immer ungefähr in gleicher Höhe bewegen. So standen z. B. 1947 den Einnahmen von Fr. 1 065 594.36 Ausgaben im Betrage von Fr. 901 174.69 gegenüber (= 2.17 % der Brutto-Ausgaben des Staates).

Entsprechend der stetigen Zunahme der Staatsschulden wuchsen die Zinsenlasten und die Amortisationen.[3]) 1925 wurden für die Verzinsung und Amortisation der Staatsschulden und Anleihen Fr. 2 585 831.— oder 22.2 % der gesamten Staatsausgaben aufgewendet. Im Jahre 1937 betrugen die Staatsanleihen (keine Tilgungsanleihen) 64.5 Millionen Franken; die Staatsschuld wurde mit Fr. 14 606 873.74 ausgewiesen. Für deren Verzinsung benötigte der Staat Fr. 2 756 129.06; dies entsprach 13.16 % der gesamten Staatsausgaben. Die Amortisation der Schulden belief sich auf Fr. 616 900.— oder 0.3 % aller Ausgaben. Im Jahre 1947 wurden die Anleihen unverändert mit 64.5 Millionen Franken ausgewiesen,[4]) während die Verschuldung des Staates auf Fr. 5 934 785.41 zurückging. Die hierfür benötigten Zinsen betrugen Fr. 2 965 785.48 oder 5½ %

---

[2]) BV Art. 20, Abs. III.

[3]) Eingehend dargestellt u. a. bei Ackermann: A. a. O., S. 173 ff.

[4]) Die Anleihen dienen in erster Linie zur Finanzierung der Kantonalbank und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Zahlen entnommen den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre. — Die 4 %-Anleihe von 30 Millionen Franken von 1939 wurde am 15. März 1949 zurückbezahlt.

der Staatsausgaben, während anderseits Fr. 1 500 000.— (3% der Staatsausgaben) in den Amortisationsfonds [6]) gelegt wurden.

Mit der einsetzenden Wirtschaftskrise erhöhte sich seit 1931 der Passivüberschuß in der Vermögensrechnung immer mehr und erreichte 1939 den Betrag von rund 19 Millionen Franken. Seither konnte das Defizit von Jahr zu Jahr reduziert werden. Ende 1948 beträgt es nur noch rund 3.3 Millionen Franken. [7]) In den vergangenen neun Jahren konnte also der Passivüberschuß der Vermögensrechnung um rund 16 Millionen Franken abgebaut werden. Dies war möglich auf Grund größerer Staatssteuererträge.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, daß rund 25 bis 35% aller Staatsauslagen von Aufgaben herrühren, die der Staat allein, ohne Beteiligung der Gemeinden, erfüllen muß. Auf allen andern Gebieten findet ein Lastenausgleich statt.

Wir gelangen nun zur

Gruppe 2, [8])

zu den Aufgabengebieten, die vom Staate und von den Gemeinden gemeinsam durchgeführt werden und daher für den Lastenausgleich von ganz besonderer Bedeutung sind. Aus unserer obigen Berechnung geht hervor, daß rund 65 bis 75% der Ausgaben in diesen Aufgabenkreis gehören.

Für einen Großteil der Aufgaben richtet der Kanton Staatsbeiträge aus. In außerordentlichen Fällen, dort, wo die ordentlichen Gemeindeeinnahmen zur Bestreitung der Lasten nicht mehr ausreichen, springt zudem den finanzschwachen Gemeinden der Finanzausgleichsfonds bei. Da diese Beiträge nicht zweckgebunden sind, sondern generell zur Deckung von Mehrauslagen bereitstehen, steht es den Gemeinden frei, diese Gelder nach Belieben für allgemeine Verwaltungsausgaben, für die Schule, das Straßenwesen oder dgl. zu verwenden. Den Gemeinden stehen somit für alle ihnen erwachsenden Aufgaben staatliche Subventionen zur Verfügung.

Von Gemeinde zu Gemeinde finden wir in Bezug auf die Verbuchung der Einnahmen und Ausgaben große Unterschiede, obwohl die Regierung hierfür verbindliche Vorschriften erlassen hat. Da in vielen Gemeinden die Verwaltung nebenamtlich besorgt wird und in kleinen Gemeinden nicht immer geeignete Rechnungsführer gefunden werden können, sind diese Unterschiede verständ-

---

[6]) Der ordentliche Amortisationsfonds weist 1947 ein Vermögen von Fr. 6 500 000.— aus, und der Amortisationsfonds für staatliche Anstalten ein solches von Fr. 250 000.—.

[7]) Die reine Verschuldung des Staates betrug Ende 1949 noch Fr. 1 315 784.38.

[8]) Um die einzelnen Gruppen im logischen Zusammenhang darstellen zu können, weichen wir — wie gesagt — vom Aufbau der Staatsrechnung ab.

lich. So findet man oft Ausgaben in der ordentlichen Rechnung, die in die außerordentliche gehören und umgekehrt. Wir finden Gemeinden, die die Auslagen für die Landwirtschaft in der ordentlichen Rechnung verbuchen; andere wiederum verbuchen sie über die Viehkasse. Ganz deutlich kommt der Unterschied im Schulwesen zum Ausdruck. Bei einigen Gemeinden erscheinen die entsprechenden Ausgaben direkt in der Gemeinderechnung, bei andern im Schulfonds. Letzterer wird oft mit sämtlichen Verwaltungsauslagen und zum Teil sogar mit den Gemeindeschulden u. a. m. belastet. Da die Gemeinden mit einfacher Buchhaltung die Ausgaben für die einzelnen Aufgabenzweige technisch mangelhaft ausscheiden, können wir die Gemeindeausgaben nicht oder nur mit größter Vorsicht berücksichtigen. Diese Art des Vorgehens drängt sich auf, da selbst große Gemeinden die jährlichen Steuerveranlagungen nicht genau ausweisen. Aus diesem Grunde stellen wir die Gemeindeleistungen denjenigen des Staates nur dann gegenüber, wenn sicheres Zahlenmaterial vorliegt.

Nach diesen allgemeinen Ausführungen unterziehen wir die einzelnen Aufgabengebiete einer näheren Betrachtung.

a) Das Armenwesen

Infolge des starken Anwachsens der Armenausgaben gingen auch hier die Bestrebungen nach erhöhter staatlicher Leistungen. Lag ursprünglich den Bürgergemeinden die Sorge für die Armen ob, so wuchsen sie bald über diesen Rahmen hinaus. Der Schwerpunkt dieser Aufgaben verschob sich auf den Kanton und auf den Bund. Der Bund wurde schließlich zum Hauptträger der öffentlichen Sozialfürsorge. Die frühere Armenfürsorge ist heute durch die 1948 in Kraft getretene Alters- und Hinterlassenen-Versicherung abgelöst worden, die jedem Schweizer einen Rechtsanspruch gewährt. Sie wird für die Zukunft grundlegende Änderungen mit sich bringen, die heute für die Staats- und Gemeindefinanzen noch nicht festzustellen sind. Eine ähnliche Erscheinung können wir auch in der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung, der Kranken- und Unfallversicherungen etc. beobachten. So werden auf den verschiedensten Gebieten die Versicherungen Träger der Sozialfürsorge, die den Charakter der Armengenössigkeit verliert.

Es sei auf die allerwichtigsten der heute geltenden Regelungen hingewiesen.

Am 17. November 1912 wurde das erste solothurnische Armengesetz[9]) erlassen. Die Pflicht zur Unterstützung der Armen fällt der Bürgergemeinde zu. Das Heimatprinzip ist also vorherrschend. Die Gemeinde kann die Armenpflege aber auch an freiwillige Hilfsorganisationen übertragen. Das Gesetz regelt die

[9]) SAS, Bd. 65, S. 716.

spezielle Fürsorge der Jugendlichen wie auch der Erwachsenen, stellt für die Gründung bürgerlicher Armenasyle staatliche Hilfe in Aussicht und ordnet die Versorgung in Zwangsarbeits- und Trinkerheilanstalten an. Mit dem Gesetz wurde gleichzeitig die Erhebung eines neuen, des elften Steuerzehntels verbunden (§ 51), das für die Armenfürsorge Verwendung findet. Der nicht verwendete Teil sollte zur Äufnung des 1911 gegründeten Armenfonds verwendet werden (§ 52).

Der Wohngemeinde lag nur die außerordentliche Armenunterstützungspflicht nach Maßgabe der Bundesgesetzgebung ob (Art. 4 BV und Art. 1 BG vom 22. Juni 1875). Mit zunehmender Bevölkerungsmischung drängte sich für die interkantonale Armenpflege immer mehr das Wohnorts- oder Territorialprinzip auf. Das Gesetz von 1912 hielt sich daher den Weg für eine Vereinbarung unter den Kantonen offen. Die Lösung kam schneller als man erwartet hatte. Sie wurde durch die Kriegsverhältnisse gefördert.

Die infolge des Ersten Weltkrieges auftretenden außerordentlichen Verhältnisse verlangten eine besondere Fürsorgetätigkeit zugunsten von in Not geratenen Personen, die weder armengenössig waren, noch Anspruch auf die von Bund und Kanton gewährte militärische Notunterstützung hatten. Träger der Unterstützungspflicht wurde die Wohnortsgemeinde und somit die Aufgabe den Einwohnergemeinden überbunden. Das Wohnortsprinzip erwies sich als sehr human, da es keine armenrechtliche Folgen, wie z. B. die Heimschaffung, nach sich zog.[10])

Zur Durchführung dieser Fürsorge auf interkantonaler Grundlage entschlossen sich im November 1914 auf der Konferenz der kantonalen Armendirektoren in der sogenannten Oltner-Vereinbarung die Großzahl der Kantone. Nach dem Grundsatz der Reziprozität wurde der Heimatkanton des Fürsorgeberechtigten für 50% der von den Einwohnergemeinden geleisteten Unterstützungen belangt. In der Folge wurde diese Kostenverteilung, je zur Hälfte von der Einwohner- und der Ortsbürgergemeinde, auch innerhalb des Kantons durchgeführt.

Das Abkommen bewährte sich so gut, daß es immer wieder verlängert wurde. Die allgemeine Hilfsaktion wurde im März 1920 abgeschlossen. Sie bildete die Grundlage für eine Reform der Armenfürsorge, wie sie auf Grund des Konkordats, dem Solothurn 1920 beitrat, für wohnörtliche Armenunterstützung durchgeführt worden ist.[11]) Vom armenpflegerischen Standpunkt aus bedeutet die wohnörtliche Armenunterstützung einen großen Vorteil. Der große Nachteil

[10]) Vgl. Ruck: Schweizerisches Verwaltungsrecht, II. Teil, S. 113.

[11]) Der genannten Vereinbarung gehören ab 1. Januar 1949 u. a. folgende Kantone an: Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Solothurn, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Aargau, Thurgau und Tessin.

dieser Unterstützungs- und Armenfürsorge liegt für den Kanton Solothurn jedoch auf der finanziellen Seite. Infolge der starken Industrialisierung ist Solothurn ein überfremdeter Kanton, d. h. er beherbergt mehr kantonsfremde Bürger in seinem Gebiet (im Jahre 1941: 73 227), als Solothurner in andern Kantonen domiziliert sind (1941: 49 720). Im Jahre 1941 wurden z. B. an andere Konkordatsangehörige Fr. 804 528.— bezahlt, während an Solothurner Kantonsbürger in den Konkordatskantonen nur für Fr. 500 188.— Unterstützungen gewährt wurden. Die Belastung des Kantons Solothurn (Kanton und Gemeinden) durch Unterstützung Angehöriger von Konkordatskantonen betrug einerseits Fr. 427 659.— und die Entlastung durch auswärtige Unterstützung solothurnischer Kantonsbürger anderseits Fr. 250 129.—; dies bedeutet eine Mehrbelastung des Kantons von Fr. 177 530.— zugunsten anderer Konkordatskantone.

Der Anteil des Heimatkantons an den nach Konkordat gewährten dauernden oder vorübergehenden Leistungen richtet sich nach der Wohnsitzdauer des Unterstützten im Kanton Solothurn[12]) und beträgt bei einem Wohnsitz

von 4 bis 10 Jahren . . . . . $^3/_4$ der Zuwendungen
von 10 bis 20 Jahren . . . . . $^1/_2$ der Zuwendungen
von 20 und mehr Jahren . . . . . $^1/_4$ der Zuwendungen

Der Kanton Solothurn seinerseits vergütet den solothurnischen Einwohnergemeinden an den nach Abzug des Anteils des Heimatkantons verbleibenden Rest zwei Dritteile.

Die Gesamtrückvergütungen an die Wohngemeinden betragen demnach bei einer Wohnsitzdauer des Unterstützten im Kanton Solothurn von

	Heimatlicher Anteil	Beitrag des Kantons	Total
4 bis 10 Jahren	$^9/_{12}$	$^2/_{12}$	$^{11}/_{12}$
10 bis 20 Jahren	$^3/_6$	$^2/_6$	$^5/_6$
20 und mehr Jahren	$^1/_4$	$^2/_4$	$^3/_4$

der Gesamtunterstützung.

Zu Lasten der Einwohnergemeinde des Wohnortes fallen somit:

bei 4 bis 10 Jahren Wohnsitzdauer im Kanton . . . . . $^1/_{12}$
bei 10 bis 20 Jahren Wohnsitzdauer im Kanton . . . . . $^1/_6$
bei mehr als 20 Jahren Wohnsitzdauer im Kanton . . . . . $^1/_4$

Über die ausgerichteten Konkordatsunterstützungen in den Jahren 1920 bis 1947 gibt uns die Tabelle Nr. 14 erschöpfende Auskunft. Sie zeigt außerdem die Lastenverteilung, wie sie zwischen Staat und Gemeinden geregelt ist. Gleich-

[12]) Vide Verordnung über den Vollzug des revidierten Interkant. Konkordates über die wohnörtlichen Unterstützungen vom 25. Juni 1937, § 10.

Tabelle Nr. 14: Übersicht über die in den Jahren 1920 bis 1927 ausgerichteten Konkordatsunterstützungen

Jahr	An Angehörige anderer Konkordatskantone						An solothurnische Kantonsbürger in anderen Konkordatskkantonen			
	Fälle	Total	Heimatkanton	Wohnkanton			Fälle	Total	Heimatkanton	Wohnkanton
				Kanton	Gemeinden	Total				
1920 [1]	187	70 279.70	35 342.—	23 459.25	11 478.45	34 937.70	63	27 901.25	12 809.05	15 092.20
1921	520	218 931.65	106 702.30	80 897.40	31 331.95	112 229.35	193	90 944.05	41 969.95	48 974.10
1922 [2]	574	248 101.90	115 759.55	90 483.80	41 858.55	132 342.35	276	130 820.75	61 837.—	68 983.75
1923	561	229 130.90	107 600.20	80 436.65	41 094.05	121 530.70	248	115 188.85	53 272.25	61 916.60
1924	530	218 845.20	104 116.10	75 855.05	38.874.05	114 729.10	277	114 569.—	56 831.10	57 737.90
1925	513	234 465.20	107 903.70	82 968.85	43 592.65	126 561.50	290	128 765.45	64 168.30	64 597.15
1926	450	272 473.55	123 575.75	98 948.85	49 948.95	148 897.80	287	141 993.80	69 890.40	72 103.40
1927	501	296 316.45	132 353.95	109 759.65	54 202.85	163 962.50	220	156 905.80	77 444.95	79 460.85
1928	593	293 676.35	127 737.95	108 033.60	57 904.80	165 938.40	340	165 267.45	82 739.35	82 528.10
1929 [3]	669	355 889.05	161 362.40	128 411.25	66 115.40	194 526.65	425	227 250.05	110 602.45	116 647.60
1930	747	396 886.80	185 572.35	140 049.75	71 264.70	211 314.45	478	264 247.45	130 871.80	133 375.65
1931 [4]	951	481 022.60	232 830.75	158 524.80	89 667.05	248 191.85	598	324 126.25	169 150.75	154 975.50
1932	1152	596 355.60	291 520.70	202 657.50	102 177.40	304 834.90	760	392 730.15	213 919.95	178 810.20
1933	1338	683 509.15	335 864.—	231 145.90	116 499.25	347 645.15	850	440 978.10	237 613.60	203 364.50
1934	1482	774 193.20	391 321.10	253 119.65	129 752.45	382 872.10	893	444 174.15	237 235.30	206 938.85
1935 [5]	1650	887 172.50	446 343.50	290 598.15	150 230.85	440 829.—	1063	539 599.50	289 654.40	249 945.10
1936	1863	980 899.60	501 805.55	318 887.50	160 206.55	479 094.05	1202	631 782.95	349 985.95	281 797.—
1937 [6]	1840	941 985.25	472 460.10	311 673.50	157 851.65	469 525.15	1127	609 574.10	334 160.30	275 413.80
1938	1880	942 676.75	468 414.65	314 109.05	160 153.05	474 262.10	1113	585 293.85	318 118.—	267 175.85
1939	1839	906 584.44	445 116.48	307 178.50	154 289.46	461 467.96	1070	543 665.43	286 810.57	256 854.86
1940	1635	809 822.02	378 382.10	287 603.55	143 836.37	431 439.92	964	503 391.44	252 887.54	250 503.90
1941	1607	804 527.27	376 868.38	284 872.81	142 786.08	427 658.89	891	500 188.—	250 058.82	250 129.18
1942 [7]	1287	589 973.11	278 155.24	206 745.85	105 072.02	311 817.87	832	392 964.14	200 125.19	192 838.95
1943	1203	755 816.16	356 960.20	265 748.21	133 107.75	398 855.96	874	555 431.31	277 322.96	278 108.35
1944	1186	760 432.30	355 004.58	270 108.50	135 319.22	405 427.72	841	559 521.03	286 877.21	272 643.82
1945 [8]	1073	707 745.88	332 353.15	250 175.35	125 217.38	375 392.73	789	580 941.41	293 075.59	287 865.82
1946	1061	665 951.56	318 927.60	231 297.81	115 726.15	347 023.96	789	536 702.93	286 369.35	250 333.58
1947	863	589 427.33	285 147.20	202 848.45	101 431.68	304 280.13	686	495 036.51	275 452.42	219 584.09
Summa 1920—1947:		15 713 091.47	7 575 501.53	5 406 599.18	2 730 990.76	8 137 589.94		10 199 955.15	5 321 254.50	4 878 700.65
			48.21%	34.41%	17.38%	51.78%			52.17%	47.83%

[1]) 1. April 1920: Inkrafttreten des Konkordates. [2]) 31. Dezember 1922: Austritt des Kantons Appenzell-ARh. [3]) 1. Januar 1929: Beitritt des Kantons Zürich. [4]) 1. Januar 1931: Beitritt des Kantons Baselland. [5]) 1. Juli 1935: Beitritt des Kantons Schaffhausen. [6]) 16. Juni 1937: Revision des Konkordates. [7]) Nur I.—III. Quartal 1942. [8]) 1. Januar 1945: Beitritt des Kantons Obwalden.

zeitig können wir die in den Jahren der Depression zunehmenden Gesamtarmenlasten verfolgen.

Kriegs- und Nachkriegszeit steigerten die Armenlasten überall gewaltig, besonders diejenigen der Bürgergemeinden. Gaben diese 1902 Fr. 245 498.— für das Armenwesen aus, so stieg der Betrag 1921 auf Fr. 860 167.—. Der Ruf nach staatlicher Hilfe ist daher verständlich. 1928 betrugen die staatlichen Ausgaben für die Armenunterstützung Fr. 585 857.— (inkl. Betriebsdefizite von Kantonsspital, Rosegg, Schachen und Friedau), die Ausgaben der Bürgergemeinden Fr. 1 029 030.—, die wohnörtliche Unterstützung Fr. 293 676.— und die Aufwendungen der freiwilligen Armenpflege Fr. 282 502.—. Diesen Beträgen seien zu Vergleichszwecken diejenigen von 1887 gegenübergestellt, die staatlichen Ausgaben beliefen sich damals auf Fr. 17 806.— und die der Bürgergemeinden auf Fr. 183 084.—.

Eine Änderung in der Verteilung der Armenlasten war nötig. Die fortschreitende Umschichtung der Bevölkerung stellte das Kernproblem des neuen Gesetzes dar. Die Frage war, ob dasselbe nach dem bisherigen Heimatprinzip aufgebaut sein sollte oder nach dem Territorialprinzip.

Die wesentlichste Neuerung des revidierten Gesetzes der kantonalen Armenfürsorge (A. F. G.) vom 19. August 1934[13]) bestand im teilweisen Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip; hierbei waren Erwägungen ähnlicher Art maßgebend, wie bei der Einführung des Konkordates über die wohnörtlichen Unterstützungen. Das Gesetz verpflichtet die Einwohnergemeinden, die Fürsorge der in ihrem Gemeindegebiet wohnhaften Kantonsbürger unter Beitragspflicht der Heimatgemeinde und des Staates zu übernehmen. Im Sinne des Lastenausgleiches brachte die Revision eine angemessene Verteilung der Staatsbeiträge an die Bürgergemeinden. Aus dieser Revision sind neben der Konkordatsunterstützung noch zwei weitere Arten hervorgegangen, nämlich die heimatliche Unterstützung und die innerkantonale wohnörtliche Unterstützung.

Heimatliche Unterstützungen

Unter der Herrschaft des alten Armenfürsorgegesetzes konnte der Staat Teile bestimmter Unterstützungsauslagen übernehmen (Anstaltsversorgungen) und an schwerbelastete Bürgergemeinden Beiträge ausrichten. Eine ausreichende Hilfeleistung wurde allerdings durch die Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel und die Beschränkung der Beitragsmöglichkeit verhindert. Das revidierte

[13]) SAS Bd. 73, S. 140 ff.

Gesetz brachte eine fühlbare Entlastung, da den beitragsberechtigten Bürgergemeinden für alle heimatlichen Unterstützungsausgaben Staatsbeiträge gewährt werden können.[14]) Beliefen sich die Beiträge an die Bürgergemeinden im Jahre 1933 noch auf Fr. 96 133.35, so stiegen diese im ersten Jahre nach dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes bereits auf Fr. 142 506.85 und erreichten in den Jahren 1944 einen Betrag von Fr. 273 426.05 und 1947 einen solchen von Fr. 267 674.05. Im Verlauf der Jahre 1935 bis 1944 haben die Bürgergemeinden an ihre Armenunterstützungsauslagen im Totalbetrage von Fr. 7 156 065.41 Staatsbeiträge in der Höhe von 2 192 059.64 (30,7 %) erhalten. Im gleichen Zeitraum erfuhren sie durch die innerkantonale wohnörtliche Unterstützung eine Entlastung um Fr. 1 578 943.92 (22.06 %), so daß sich die Gesamtentlastung auf Fr. 3 771 003.56 (52.7 %) beläuft.[15])

Tabelle Nr. 15: Heimatliche Unterstützungen 1935 bis 1947 (§ 3bis A. F. G.)[16])

Jahr	Beitragsberechtigte Bürgergemeinden	Fälle	Unterstützungsauslagen der beitragsberechtigten Bürgergemeinden	Staatsbeiträge
1935	85	1240	550 185.60	142 506.85
1936	85	1420	645 258.45	176 077.70
1937	85	1571	737 943.30	203 790.10
1938	89	1656	804 215.31	223 943.15
1939	90	1655	809 649.31	228 122.88
1940	90	1528	708 790.42	218 215.93
1941	90	1485	788 777.36	270 359.23
1942*)	83	1264	512 078.20	178 444.03
1943	74	1308	808 864.44	277 173.73
1944	81	1371	790 303.02	273 426.05
1945	87	1355	846 373.94	290 076.30
1946	87	1250	799 748.89	269 820.60
1947	87	1186	803 638.05	267 674.05
Summa 1935 bis 1947			9 605 826.29	3 019 630.59 (31.41 %)

*) 1942 nur I. bis III. Quartal.

[14]) Art. 69, Kantonsverfassung (Revidiert: 19. August 1934); G.F.A., § 3bis ff.

[15]) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Darstellung Tabelle Nr. 15, die uns die Staatsbeiträge an die Gesamtunterstützungsauslagen der beitragsberechtigten Bürgergemeinden aufweist.

[16]) Zahlen entnommen aus den Rechenschaftsberichten der entsprechenden Jahre.

Innerkantonale wohnörtliche Unterstützung

Die solothurnischen Einwohnergemeinden wendeten in den Jahren 1935 bis 1947 für bedürftige Kantonsbürger, die nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten, Fr. 4 207 733.51 auf. Davon übernahm der Staat in Ausführung von § 4 A. F. G. Fr. 681 023.67 oder 16.2%. Die Heimatgemeinden hatten an Rückvergütungen Fr. 2 199 953.40 oder 52.3% zu leisten, während die Einwohnergemeinden mit Fr. 1 326 756.44 oder 31.5% belastet wurden. Die große Bedeutung, die dieser innerkantonalen wohnörtlichen Unterstützung sowohl für die Bürgergemeinden als auch für den Staat zukommt, ist aus Tabelle Nr. 16 ersichtlich.

Diese wenigen wesentlichen Bestimmungen des Armengesetzes von 1934 und der entsprechenden Vollziehungsverordnungen zeigen uns die grundlegende Reorganisation mit ihrem teilweisen Übergang vom Heimat- zum Wohnortsprinzip. Dennoch bleiben den Gemeinden weiterhin schwere Lasten überbunden; doch scheint die Neuordnung vor allem einen besseren Lastenausgleich zwischen den verschiedenen Gemeinden zu gewährleisten.

Tabelle Nr. 16: Innerkantonale wohnörtliche Unterstützungen 1935 bis 1947 (§ 4 A.F.G.)[17]

Jahr	Unterstützende Einwohnergemeinden	Fälle	Total Unterstützung	Heimatlicher Anteil	Entlastung der Bürgergemeinden		
					Anteil des Staates	Anteil der Wohngemeinden	Total
1935	61	513	232 143.70	120 197.80	38 176.25	73 769.65	111 945.90
1936	64	671	327 088.80	175 007.35	53 481.70	98 599.75	152 081.45
1937	69	700	342 138.55	182 544.—	55 824.75	103 769.80	159 594.55
1938	72	765	399 633.90	215 390.30	64 674.—	119 569.60	184 243.60
1939	75	763	391 956.09	208 317.55	64 141.85	119 496.69	183 638.54
1940	67	694	347 467.57	178 189.71	57 350.45	111 927.41	169 277.86
1941	66	669	366 753.75	190 807.75	60 091.80	115 854.20	175 946.—
1942*	61	553	258 714.05	135 135.70	41 930.65	81 647.70	123 578.35
1943	70	527	329 979.92	171 423.—	52 649.25	105 907.67	158 556.92
1944	67	494	333 951.82	173 871.07	52 624.05	107 456.70	160 080.75
1945	70	479	315 166.01	162 988.52	49 912.92	102 264.57	152 177.49
1946	62	427	292 873.46	151 458.50	46 514.—	94 900.96	141 414.96
1947	61	342	269 865.89	134 622.15	43 652.—	91 591.74	135 243.74
Total 1935 bis 1947			4 207 733.51	2 199 953.40	681 023.67	1 326 756.44	2 007 780.11
			100%	52.3%	16.2%	31.5%	47.7%

*) 1942 nur I. bis III. Quartal.

[17]) Zahlen entnommen aus den Rechenschaftsberichten der entsprechenden Jahre.

Rückblickend können wir feststellen, daß die Lastenverteilung im Armenwesen seit der Neuordnung recht glücklich ist. Einerseits wurden die Gemeinden durch den Staat, der einen Teil der Armenlasten übernahm, ziemlich entlastet; anderseits ist das Wohlfahrtswesen jedoch ein ungewöhnlich reagibler Bestandteil des öffentlichen Haushalts. Entscheidend und maßgebend für die Herstellung des Finanzausgleichs bleibt aber nach wie vor die innerkantonale Regelung, bei der der Staat an schwerbelastete Gemeinden namhafte Beiträge leistet.

b) Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge und die Fürsorge für ältere Arbeitslose

In den Gemeinden werden die Aufwendungen für dieses Aufgabengebiet meistens über das Armenwesen verbucht. Da die Gemeinderechnungen mangelhaft spezifiziert und nicht kontinuierlich sind, ist es im allgemeinen sehr schwer, im einzelnen oft unmöglich, detaillierte Angaben zu machen.

Wir können in diesem Aufgabengebiet eine starke Konzentration feststellen. Die Alters- und Hinterlassenenhilfe und Fürsorge für ältere Arbeitslose entwickelte sich immer mehr zu einer eigentlichen Sozialaufgabe. Gleichzeitig verlagert sich der Schwerpunkt des Bereiches von den Gemeinden auf den Kanton und den Bund. Diese Tendenz hat mit der Inkraftsetzung der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenfürsorge am 1. Januar 1948 ihren Kulminationspunkt erreicht.

I. Die Alters- und Hinterlassenenfürsorge

Wir beschäftigen uns in diesem Abschnitt vor allem mit der Tätigkeit der kantonalen Alters- und Hinterlassenenversicherung und der „Stiftung für das Alter", sowie der 1934 erstmals in Aktion getretenen Bundeshilfe für Greise, Witwen und Waisen. Es handelt sich hierbei nicht durchwegs um Maßnahmen, die den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden direkt berühren, sondern größtenteils um Bundes- und Kantonssubventionen, die den Gemeinden nur indirekt zugute kommen. Dieser Regelung für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden kommt aber insofern eine gewisse Bedeutung zu, als die Gemeinden dadurch weitgehend entlastet werden.

Das Problem der Altersfürsorge wurde für den Bund mit der Verwerfung des BG über die Altersversicherung vom 6. Dezember 1931 aktuell. Seit 1917 war vor allem die Stiftung „Für das Alter" auf diesem Gebiet der Sozialfürsorge tätig, und seit 1929 wurde deren gemeinnützige Fürsorge durch den Bund und den Kanton unterstützt.

Am 13. Oktober 1933 beschloß die Bundesversammlung, aus den Erträgnissen

der Besteuerung des Tabaks und der Getränke vom Jahre 1934 an für die Dauer von vier Jahren der Stiftung „Für das Alter" und den Kantonen jährlich acht Millionen Franken zur Unterstützung der bedürftigen Greise, Witwen und Waisen zur Verfügung zu stellen. Die Zuwendung an die Stiftung „Für das Alter" beträgt eine Million Franken, sieben Millionen Franken gehen an die Kantone. Auf Grund der Verteilungsvorschriften [18]) beträgt der Anteil des Kantons Solothurn an dieser Bundessubvention Fr. 233 807.—.

Als Ergänzung dieser eidgenössischen Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge hat der Kantonsrat durch Beschluß vom 24. Oktober 1934 der vom Industrie- und Sozialversicherungs-Departement beantragten Finanzierung einer interimistischen Staatlichen Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge zugestimmt.

Die Finanzierung der prämienfreien Staatlichen Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge geschieht durch Zuweisung der Jahreseingänge aus folgenden Einnahmequellen: [19])

a) Des Zinsenertrages des staatlichen Allgemeinen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherungsfonds, geschaffen durch Kantonsratsbeschluß vom 29. November 1909 und geäufnet durch jährliche Staatsbeiträge gemäß Volksinitiativbeschluß vom 17. November 1912, sowie durch weitere Zuwendungen;

b) des Anteils des Staates am Ertrag des Jagdregals, gemäß § 7, Abs. 1 und 2 des kantonalen Gesetzes über Jagd und Vogelschutz vom 6. Dezember 1931 und 6. Juni 1948;

c) des Anteils des Staates am Ertrag der Billettsteuer gemäß § 15 des kantonalen Gesetzes betreffend die Erhebung einer Billetsteuer vom 3. Dezember / 11. März 1934;

d) des Anteils des Kantons an der Bundessubvention zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen, auf Grund von Art. 30 des Bundesbeschlusses über die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt vom 13. Oktober 1933 gemäß der Verordnung des Bundesrates über die Verteilung der Bundessubvention unter die Kantone zur Unterstützung bedürftitiger Greise, Witwen und Waisen vom 9. März 1934.

Gemäß § 5 der kantonalen Verordnung sind von den Nettoeinnahmen jähr-

---

[18]) Vgl. hierzu die vom Bundesrat am 9. März 1934 erlassene Verordnung über die Verteilung der Bundessubvention unter die Kantone zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen.

[19]) Vgl. hierzu Verordnung betreffend die Staatliche Alters-, Witwen- und Waisen-Fürsorge des Kantons Solothurn, vom 14. November 1934 (§ 2), SAS, Bd. 73, S. 198 bis 210.

lich mindestens vier Fünftel zur Unterstützung von Greisen und Greisinnen, der Rest zur Unterstützung von Witwen und Waisen zu verwenden.

Für das Jahr 1937 standen laut Staatsrechnung folgende Mittel zur Verfügung (Abschn. II. Spezialfonds, Ziff. XVII, „Staatliche Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge"):

a) Kapitalzinse:		
1. Vom staatlichen Alters-, Witwen- und Waisenfürsorgefonds von Fr. 39 426.15 Zins zu 4½% und 4%	Fr. 1 626.30	
2. Zinsvergütung auf Bundesbeitrag pro 1937 zu 2%	Fr. 495.70	Fr. 2 122.—
b) Zinsertrag des kantonalen Alters-, Hinterbliebenen- u. Invalidenversicherungsfonds von Fr. 2 754 379.—, abzügl. Verwaltungsprovision und Steuer vom Vermögen in toter Hand		Fr. 104 625.05
c) Anteil des Kantons am Jagdpachtertrag		Fr. 38 504.55
d) Anteil des Kantons am Ertrag der Billetsteuer		Fr. 56 357.10
e) Anteil des Kantons an der Bundessubvention zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen		Fr. 233 807.—
Total		Fr. 435 415.70

Die Zahl der in diesem Jahr unterstützten Personen beträgt:

Greise und Greisinnen über 65 Jahre	3 020
Witwen, mit und ohne Kinder, unter 65 Jahren	551
Waisen	250
Total der bedachten Personen	3 821

Die in diesem Jahre zur Auszahlung gebrachten Renten, sowie die Verwaltungskosten stellen sich auf:

A) Rentenauszahlungen:		
an Greise und Greisinnen über 65 Jahren	Fr. 369 915.—	
an Witwen, mit und ohne Kinder, unter 65 Jahren	Fr. 55 740.—	
an Waisen unter 18 bzw. 19 Jahren	Fr. 9 465.—	Fr. 435 120.—
B) Verwaltungskosten:		
Verwaltungsprovision an Staatskasse	Fr. 106.10	
Verwaltungskosten der Zentralstelle	Fr. 8 646.65	
Postscheckgebühren	Fr. 1 928.85	
Steuer vom Vermögen in toter Hand	Fr. 49.40	Fr. 10 731.—
Total-Ausgaben		Fr. 445 851.—

Die Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben ergibt einen Ausgabenüberschuß von Fr. 10 435.30. Dieser Betrag wurde dem zur Äufnung geschaffenen und dem Ausgleich von Mehrausgaben dienenden staatlichen Alters-, Witwen- und Waisenfürsorgefonds (§ 4 der kantonalen Vollziehungsverordnung) entnommen. Mit der für 1937 zu verrechnenden Zuweisungen an diesen

Fonds im Betrag von Fr. 12 839.65 (= 3% der sich nach Abzug der Verwaltungskosten ergebenden Gesamteinnahmen) betragen die Mehrausgaben Fr. 23 274.95.

Entsprechend § 5 der kantonalen Vollziehungsverordnung waren mindestens vier Fünftel oder Fr. 348 096.— der Netto-Einnahmen zur Unterstützung von Greisen und Greisinnen und der Rest von Fr. 87 024.— zur Unterstützung von Witwen und Waisen zu verwenden. Da diese Summe, obwohl die in den §§ 20 bis 22 der kantonalen VV vorgesehenen Höchstansätze zur Anwendung kamen, nicht voll in Anspruch genommen wurde, konnten die restlichen Mittel zur Vermehrung der für die Altersrenten bestimmten Mittel herangezogen werden.

Mit dem Inkrafttreten der Übergangsordnung der Alters- und Hinterlassenenversicherung auf den 1. Januar 1946 fiel die bis dahin alljährlich an die Kantone geleistete Bundessubvention zur Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen dahin. Es zeigte sich jedoch, daß infolge der zu starken regionalen Abstufung der Bundesrenten die Übergangsordnung den bedürftigen Kreisen des Kantons vor der wachsenden Not keinen genügenden Schutz bot. Daher wurde durch Verordnung vom 30. Januar 1946 eine zusätzliche kantonale Alters- und Hinterlassenenfürsorge ins Leben gerufen, der man im Jahre 1946/47 je Fr. 200 000.— zur Verfügung stellte.

Die Verteilung der kantonalen Fürsorgemittel wurde im Jahre 1947 auf Grund der Verordnung über eine zusätzliche kantonale Alters- und Hinterlassenenfürsorge vom 30. Januar 1946 bzw. der durch KRB vom 2. April 1947 getroffenen Abänderungsbestimmungen vorgenommen. Da in diesem Jahr aber die Anteile des Kantons am Jagdpachtertrag und am Ertrag der Billetsteuer höher als erwartet ausfielen, mußte der durch Volksbeschluß vom 31. März 1946 für das Jahr 1947 zusätzlich bewilligte Staatsbeitrag von Fr. 200 000.— nicht voll beansprucht werden.

Gemäß der Staatsrechnung für das Jahr 1947 standen für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge folgende Mittel zur Verfügung (Abschn. II. Spezialfonds, Ziff. XVIII, „Alters- und Hinterlassenenfürsorge"):

Kapitalzinse von Fr. 100 000.— zu 3½%	Fr. 3 500.—
Zinsertrag des kantonalen Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherungsfonds (Netto-Ertrag)	Fr. 108 208.40
Anteil des Kantons am Jagdpachtertrag	Fr. 42 458.15
Anteil des Kantons am Ertrag der Billetsteuer	Fr. 120 050.12
Staatsbeitrag laut Volksbeschluß vom 31. März 1946	Fr. 132 000.—
Saldo des Fonds „C. Fürsorge für ältere Arbeitslose"	Fr. 22 982.55
Total-Einnahmen	Fr. 429 226.22

Über die Verwendung dieser verfügbaren Mittel gibt folgende Aufstellung Auskunft:

Fürsorgebeiträge (vide Spezialzusammenstellung) .		Fr. 367 539.95
Steuer vom Vermögen in toter Hand	Fr. 325.70	
Verwaltungskosten der Zentralstelle, inklusive Gehälter, Drucksachen, Bureauauslagen usw. . . .	Fr. 37 746.92	Fr. 38 072.62
Total-Ausgaben		Fr. 405 612.57

Über die Zahl der Rentenempfänger und die Höhe der Beitragsleistungen an die Alters- und Hinterlassenenfürsorge orientiert folgende Übersicht:[20])

Tabelle Nr. 17: Leistungen pro 1947 für die Alters- und Hinterlassenenfürsorge

a) Altersfürsorge

	Anzahl Fälle	Anzahl Personen	Betrag von Fr.	Jahresbeitrag je Fall		
				Minimum	Maximum	Durchschnitt
I. Normale Fälle:						
1. Einzelpersonen						
a) Männer . .	226	226	52 697.50	60.—	320.—	233.—
b) Frauen . .	863	863	196 859.95	60.—	320.—	228.—
2. Ehepaare . .	205	410	60 622.50	60.—	480.—	295.—
Total	1294	1499	310 179.95			
II. Härtefälle:						
1. Einzelpersonen						
a) Männer . .	1	1	720.—	120.—	120.—	120.—
b) Frauen . .	5	5	1 460.—	160.—	490.—	292.—
2. Ehepaare . .	18	36	7 720.—	190.—	790.—	428.—
Total	24	42	9 300.—			

b) Hinterlassenenfürsorge

	Anzahl Fälle	Anzahl Personen	Betrag in Fr.	Jahresbeitrag je Fall		
				Minimum	Maximum	Durchschnitt
1. Witwen mit Kindern	46	179	47 400.—	120.—	1 200.—	707.—
2. Vollwaisen	3	3	660.—	150.—	270.—	220.—
Total	49	182	48 060.—			

[20]) Zahlen entnommen dem Rechenschaftsbericht 1947: Volkswirtschaftsdepartement, S. 65.

Altersrenten	Fr. 319 479.95
Hinterlassenenrente	Fr. 48 060.—
	Fr. 367 539.95

Gemäß kant. VV zum BRB über die Ausrichtung von Alters- und Hinterlassenenrenten vom 26. Februar 1946 wurden durch die kantonale Ausgleichskasse 1947 noch zusätzlich Alters-, Witwen- und Waisenrenten im Betrag von Fr. 2 640 212.25 bis zum Inkrafttreten der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung ausbezahlt (Übergangslösung). Dieser Betrag ist durch den eidgenössischen Ausgleichsfonds in vollem Umfang zurückvergütet worden.

II. Fürsorge für ältere Arbeitslose

Gemäß der unter „Allgemeines" zur Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge erwähnten kantonalen und eidgenössischen Erlasse[21]) wurde dem Kanton erstmals 1940 für die Unterstützung älterer Arbeitsloser ein Bundesbeitrag zur Verfügung gestellt. Diese Unterstützung soll ältere Arbeitslose (über 55 Jahre), die aus wirtschaftlichen Gründen dauernd arbeitslos geworden und ihren eigenen oder einen andern Beruf nur schwer ausüben können, vor Armengenössigkeit schützen. Die Bemessung der Unterstützung geschieht nach Richtlinien, die vom Bundesrat und vom kantonalen Volkswirtschafts-Departement aufgestellt wurden.

Nach Art. 2 des Bundesbeschlusses über Fürsorge für ältere Arbeitslose vom 24. Dezember 1941 beträgt die Bundessubvention an die Kantone 80% der ausgerichteten Fürsorgeleistungen. Die übrigen 20% haben die Kantone aufzubringen. Diesen steht es frei, die Gemeinden in angemessener Weise zur Beitragsleistung heranzuziehen. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn erachtet grundsätzlich die Übernahme des vom Bund nicht gedeckten Anteils je zur Hälfte durch den Kanton und durch die Gemeinden als angemessen.[22]) Im Sinne des Finanzausgleichs soll dabei der Anteil der finanzstarken Gemeinden zu Gunsten der finanzschwachen über die Hälfte erhöht und der Anteil der finanzschwachen Gemeinden entsprechend tiefer angesetzt werden.

---

[21]) BB betreffend Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 21. Juli 1939 und die bundesrätliche Verordnung I über die Unterstützung bedürftiger Greise, Witwen und Waisen, sowie älterer Arbeitsloser durch die Kantone vom 1. September 1939, sowie die Verordnung vom 9. Januar 1940 über die eidgenössische und kantonale Alters-, Witwen- und Waisenfürsorge und die Bundeshilfe für ältere Arbeitslose (SAS, Bd. 75, S. 7 bis 16; BRB vom 3. Juli 1942, SAS, Bd. 75, S. 531 bis 540; BRB Fürsorge älterer Arbeitsloser vom 24. Dezember 1941 bis 30. November 1945; RRV vom 17. April 1946).

[22]) RRB Nr. 3342 vom 20. Juli 1943, SAS, Bd. 76, S. 84 bis 86.

Die für die Fürsorge der älteren Arbeitslosen vorhandenen Mittel teilen sich wie folgt auf:

	1943		1946	
Bundessubvention	Fr. 66 432.80	72%	Fr. 10 000.—	37%
Beitrag des Staates	Fr. 13 262.15	14%	Fr. 9 192.60	34%
Beitrag aus Gemeinden	Fr. 9 689.05	10%	Fr. 3 095.75	11%
Überweisung aus der Altersfürsorge für Altersrenten	Fr. 2 832.—	4%	—	
Saldovortrag	—		Fr. 4 716.—	18%
Total	Fr. 92 216.—	100%	Fr. 27 004.35	100%

Diese Beiträge wurden wie folgt verwendet:

Verwendung der verfügbaren Mittel

	1943		1946	
Fürsorgebeiträge an ältere Arbeitslose	Fr. 92 216.—	100%	Fr. 24 576.65	91%

Überleitungsfonds

Einnahmen:	1943	1946
Saldovortrag	Fr. 64 755.95	Fr. 37 576.65
Kapitalzins nach Abzug der Verwaltungsprovision und Steuern vom Vermögen in toter Hand	Fr. 1 336.70	Fr. 395.55
	Fr. 66 092.65	Fr. 37 642.20
Ausgaben:		
Zuschüsse an 87 in die Altersfürsorge übergeleitete ältere Arbeitslose	Fr. 24 130.—	—
Zuschüsse an 114 in die Übergangsordnung zur AHV übergeleitete ältere Arbeitslose	—	Fr. 12 254.60
Aktivsaldo per 31. Dezember	Fr. 41 962.65	Fr. 25 387.60
	Fr. 66 092.65	Fr. 37 642.20

In den Fürsorgeleistungen, die aus den verfügbaren Mitteln und aus dem Überleitungsfonds gemacht wurden, sind die gleichzeitig an einen Teil der Anwärterschaft pro 1946 ausbezahlten Bundesaltersrenten im Gesamtbetrag von Fr. 20 619.75 nicht inbegriffen (siehe Staatsrechnung, Spezialfonds 18, C. Ziff. 5).

Unter den zur Verfügung stehenden Mittel läßt sich deutlich ein Rückgang der erforderlichen Unterstützungsgelder feststellen. Besonders auffallend ist einerseits das starke Zurückgehen der Bundessubvention von 72% auf 37%, als Folge davon anderseits ein starkes Ansteigen der Leistungen des Staates von 14% auf 34%; die Beiträge der Gemeinden an die Fürsorge für ältere Arbeitslose in den zur Untersuchung gelangenden Jahren bleiben mit 10% bzw. 11% unverändert.

Die andauernde Hochkonjunktur gestattete dem Bund, die Hilfsaktion zu Gunsten der älteren Arbeitslosen auf Ende 1947 gänzlich einzustellen. Um vereinzelte bisherige Bezüger, die das erforderliche Alter nicht erreicht hatten, in die Übergangsordnung zur AHV eingliedern zu können, wurden an einige Anwärter aus den vorhandenen Reserven der Fürsorge Zuwendungen im Betrage von Total Fr. 4 207.15 ausgerichtet. Mit Zustimmung des Bundesamtes für Sozialversicherung wurde das restliche Vermögen von Fr. 22 972.55 per 31. Dezember 1947 an die kantonale Alters- und Hinterlassenenfürsorge übertragen.

Hinsichtlich der Lastenverteilung stellen wir auch hier wiederum fest, daß weitaus der größte Teil der Lasten von Bund und Kanton getragen werden und die Gemeinden außerordentlich entlastet werden.

c) Die Arbeitslosenfürsorge

Infolge seiner finanziellen Ohnmacht war der Staat um die Jahrhundertwende außerstande, auf dem Gebiet der Sozialfürsorge positive Arbeit zu leisten. Die Gründung eines Krisenfonds zur Unterstützung arbeitsloser Arbeiter[23]) fiel erst in die Zeit unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg. Dieser Fonds ging aus den Erfahrungen der Uhrenindustriekrise von 1907/08 hervor. 1930 wies der Fonds ein Reinvermögen von Fr. 299 335.— auf, das bis 1947, infolge der schweren Krise in den Dreißigerjahren, auf Fr. 146 000.— zurückging.

Als nach Schluß des ersten Weltkrieges das Fürsorgewesen etwas abgebaut werden konnte, setzten 1919 bei Beginn der Krise die von Bund, Kanton und Gemeinden finanzierten großen Notstandsarbeiten ein. Den Arbeitslosen wurden in den Jahren 1921 bis 1923 durch das Handels-, Industrie- und Sozialversicherungsdepartement auch Herbst- und Winterzulagen ausgerichtet. Da das Ungleichgewicht der Verwaltungsrechnung durch diese Aufwendungen noch bedrohlichere Maße annahm, wurden seit 1921 sämtliche Krisenaufwendungen direkt in der Kapitalrechnung verbucht.[24])

Auf Grund des Bundesgesetzes vom 17. Oktober 1924 erließ man am 31. Ok-

---

[23]) Dieser Fonds wurde laut Kantonsratsbeschluß vom 23. Mai 1910 errichtet mit einer Einlage von Fr. 30 000.— aus dem Ertragsüberschuß der Staatsrechnung von 1909, und wurde durch jährliche Staatsbeiträge und im Jahre 1913 auch durch ein Legat geäufnet.

[24]) Bis Ende 1925 beliefen sich die Amortisationsraten zur Rückzahlung der Schulden auf Fr. 2 700 000.—. Diese Gelder wurden aber durch die laufenden Krisenaufwendungen immer wieder absorbiert, und die Amortisationsrate pro 1926 von Fr. 300 000.— reichte knapp aus zur Bezahlung der restlichen, noch bewilligten Subventionen.

tober 1926 ein kantonales Arbeitslosenversicherungsgesetz,[25]) das das Obligatorium der Versicherung für Bezüger mit einem Einkommen unter Fr. 5 000.— forderte [26]) und auf die Subventionierung der Gewerkschafts-, paritätischen und öffentlichen Kassen beruhte.

Die Arbeitslosenversicherung erstreckt sich auf die wirtschaftlichen Folgen der gänzlichen und der teilweisen Arbeitslosigkeit im Sinne des oberwähnten Bundesgesetzes über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung. Die notwendigen Mittel wurden aufgebracht aus (§ 7):

a) den Beiträgen (Prämien) der Mitglieder;
b) den Beiträgen des Bundes nach Maßgabe der Bestimmungen des Bundesgesetzes;
c) den Beiträgen des Staates;
d) den statutarisch festgelegten Beiträgen der Arbeitgeber bei paritätischen Kassen;
e) allfällige Beiträge der Einwohnergemeinden zugunsten ihrer versicherten Einwohner;
f) freiwillige Zuwendungen der Arbeitgeber;
g) Schenkungen und Vermächtnisse Dritter;
h) Zinserträgen des ordentlichen Kassenvermögens und des Reservefonds;
i) Mitgliederbußen auf Grund der Kassenbestimmungen.

Uns interessieren vor allem die Bestimmungen, die die Beitragsverhältnisse an die Arbeitslosenversicherung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden regeln. Da die entsprechenden Gesetze zu verschiedenen Zeiten erlassen wurden und wir ein in sich abgeschlossenes Bild erhalten wollen, behandeln wir in den folgenden Unterabschnitten zuerst die Bundesbeiträge, dann die Kantonsbeiträge und zuletzt noch die Beiträge der Gemeinden.

a) Bundesbeitrag

Gemäß Bundesgesetz über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherung vom 17. Oktober 1924 erhalten die öffentlichen und paritätischen Kassen

---

[25]) SAS, Bd. 70, S. 272 ff. und die diesbezügliche Vollziehungsverordnung vom 25. November 1926, SAS, Bd. 70, S. 304 ff. Das Gesetz wurde am 12. Februar 1933 abgeändert. mit der Bestimmung, daß die Versicherung bei der staatlichen oder bei einer privaten paritätischen Arbeitslosenversicherungskasse erfolgen müsse und eine Doppelversicherung unzulässig sei. Ferner wurde der § 8 dahin abgeändert, daß der Kantonsrat nunmehr den Kantonszuschuß erhöhen kann, und zwar von 10 auf 15%. SAS, Bd. 72, S. 525 ff. und die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 28. Dezember 1934. SAS, Bd. 73, S. 293.

[26]) A.-B. 1926, Nr. 48 vom 3. Dezember, S. 1026 bis 1028 und Nr. 49 vom 10. Dezember, S. 1050 bis 1052.

40%, die gewerkschaftlichen Kassen 30% ihrer ausbezahlten Taggelder durch den Bund zurückvergütet. Die Bundesversammlung hat außerdem die Möglichkeit, zusätzlich 10% an die ausbezahlten Taggelder zu gewähren (Art. 4, BG).

Während der Depressionsjahre erließ der Bundesrat sechs Verordnungen zu diesem Bundesgesetz.[27]) Für uns ist nur die den Finanzausgleich tangierende bundesrätliche Verordnung V zum BG vom 27. März 1936 von Bedeutung sowie die Verordnung VI zum BG vom 19. Januar 1942. Diesen Verordnungen gemäß werden, je nach dem Belastungsgrade der einzelnen Kassen, an die öffentlichen und paritätischen Kassen 25% bis 40%, an gewerkschaftliche Kassen 20% bis 35% der ausbezahlten Taggelder zurückvergütet.

Durch den Bundesratsbeschluß über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit vom 14. Juli 1942 beträgt der Bundesbeitrag an alle Versicherungskassen — je nach dem Belastungsgrad — 15% bis 40%. Es können allerdings noch Ausgleichszuschläge aus dem zentralen Krisenfonds (Art. 43 bis 45 BRB vom 14. Juli 1942) verlangt werden.

b) Kantonsbeitrag

Gestützt auf das kantonale Gesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 31. Oktober 1926, gewährt der Kanton an alle Kassen einen Beitrag von 25% der gesetzes-, verordnungs- und statutengemäß an die Versicherten ausbezahlten Taggelder. Der Kantonsrat kann, unabhängig von der Entrichtung des erhöhten Bundesbeitrages nach Art. 4, Abs. 2, des BG, die vorübergehende Ausrichtung eines kantonalen Zuschusses von höchstens 10% der ausbezahlten Taggelder beschließen, und zwar an alle Kassen oder sämtliche Kassen bestimmter Berufsgruppen (§ 8).[28])

Seit 1943 hat der Kanton an die Auslagen der Versicherungskassen einen Kantonsbeitrag auszurichten, der sich in gleicher Höhe wie der Bundesbeitrag (Art. 6 BRB vom 14. Juli 1942) hält.

c) Gemeindebeiträge

Die Subventionierung der Arbeitslosenversicherung erfolgte von 1927 bis 1936 zum größten Teil durch Leistungen des Bundes und der Kantone. Die Gemeinden waren weder nach bundes- noch nach kantonsrechtlichen Bestimmungen ver-

---

[27]) Verordnung vom 9. April 1925; 20. Dezember 1929; 26. September 1932; 27. Februar 1934; 27. März 1936 und 19. Januar 1937.

[28]) Durch das neue Gesetz vom 12. Februar 1933 ist der Kantonsrat ermächtigt, den Zuschuß auf 15% der ausbezahlten Taggelder zu erhöhen.

pflichtet, Beiträge an die Arbeitslosenversicherung zu leisten. Bis 1936 war im Kanton Solothurn die Gemeindesubvention freiwillig.

„Im Hinblick auf die unvermindert andauernde Krisis und die damit verbundenen vermehrten Aufwendungen an Arbeitslosenunterstützungen erachtet nunmehr der Bund eine stärkere Heranziehung der Kantone und der Gemeinden bei der Subventionierung der Arbeitslosenversicherung als unumgänglich. Gemäß Art. 7, lit. c, des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1936 über neue außerordentliche Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937 wird der Bundesbeitrag an die Arbeitslosenkassen davon abhängig gemacht, daß die Kantone und Gemeinden ihrerseits angemessene, ihrer Leistungsfähigkeit entsprechende Beiträge entrichten." [29]) In einem Schreiben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes an den Regierungsrat des Kantons Solothurn wird erwähnt, „daß die Bundessubventionen im Durchschnitt aller Kassen nunmehr 33½% der Taggelder betrage", und daß die bisherige finanzielle Mitwirkung des Kantons und seiner Gemeinden im Umfang von insgesamt 30% während der Krisenzeit keine genügende Ergänzung darstelle.[30]) Durch Regierungsratsbeschluß vom 31. Dezember 1936 sind nun die Einwohnergemeinden gehalten, angemessene, ihrer Leistungsfähigkeit entsprechende Beiträge an die Arbeitslosenversicherungskasse zu leisten; die Ansätze werden durch den Regierungsrat überprüft. Die durchschnittliche Gemeindesubvention im Kanton beträgt seither 6% bis 8%.

Gestützt auf den BRB über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit vom 14. Juli 1942, sind auch die Gemeindebeiträge erneut festgesetzt worden. Art. 46, Ziff. 3, dieses BRB hält fest, daß die Kantone befugt sind, „für einen Teil der den Kanton betreffenden Leistungen in billiger Weise die Gemeinden oder Bezirke in Anspruch zu nehmen". Nach § 7, Abs. 1, der kantonalen Vollziehungsverordnung über die Regelung der Arbeitslosenfürsorge während der Kriegskrisenzeit vom 29. Dezember 1942, müssen die Gemeinden an den Beitrag von 15% bis 40%, den der Kanton an die Arbeitslosenversicherung zu zahlen hat, entsprechend ihrer Finanzkraft einen bestimmten Anteil übernehmen. Der Gemeindebeitrag beträgt mindestens 5% und höchstens 60% des Kantonsbeitrages.

Auf dieser Grundlage werden unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs und der für diesen Zweck vorgenommenen steuerstatistischen Erhebungen der

---

[29]) Protokoll des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 31. Dezember 1936, Nr. 5896.

[30]) Schreiben des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 5. Dezember 1936 an den Regierungsrat des Kantons Solothurn.

Jahre 1945/46 die Gemeinden auf Grund einer aus dem Verhältnis der Gemeindesteuer zur Staatssteuer errechneten Reihenfolge belastet. Liegt die Gemeindesteuer im Verhältnis zur Staatssteuer unter 100%, so haben die betreffenden Gemeinden 60% des Kantonsanteils zu übernehmen. Für je 5%, innerhalb welchen die Gemeindesteuer über 100% der Staatssteuer liegt, erfährt der Gemeindeanteil eine Reduktion von je 1%. Wir haben heute somit folgende Klassifikation der Gemeinden in Bezug auf deren Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung:

Zahl der Gemeinden	Anteil der Gemeinden am Kantonsbeitrag in %
24	60 bis 51
41	50 bis 41
42	40 bis 31
16	30 bis 21
5	20 bis 11
3	10 bis 5

Wenn wir die Entwicklung der Taggeldauszahlungen und der Lastenverteilung in den Jahren 1927 bis 1947 an Hand der folgenden Tabelle verfolgen, so sehen wir, daß der Bund und der Kanton mittels ansehnlicher Beitragsleistungen den Anteil der Gemeinden in einem für die letzteren erträglichen Rahmen halten. (Siehe Tabelle Nr. 18, Seite 109.)

In den Kriegs- und speziell in den Nachkriegsjahren stellen wir ein erfreuliches Absinken der Taggeldauszahlungen fest. Die trotz steigender Konjunktur in der Industrie auftretende Arbeitslosigkeit ist auf Exportschwierigkeiten der Uhrenindustrie im Zusammenhang mit der Regelung des Dollarkurses und auf Stockungen in der Materialbeschaffung zurückzuführen. So kann innerhalb einer vollbeschäftigten — in unserem Falle: sogar überbeschäftigten — Wirtschaft Arbeitslosigkeit auftreten, wenn z. B. Stockungen in der Materialbeschaffung oder in der Lieferung von Rohwerken entstehen.

Der Anteil der Industriearbeiter an den Auszahlungen der Arbeitslosenkassen beträgt 1947 nur 40%; die übrigen 60% entfallen auf das Baugewerbe. Dieser verhältnismäßig hohe Prozentsatz der Bezüge der Bauarbeiter ist nicht eine krisenhafte, sondern eine rein saisonbedingte Erscheinung. Die Verhältnisse in diesem Berufszweig sind seit Jahren die gleichen und werden sich, mit geringen Abweichungen je nach Witterung in den Wintermonaten, auch weiterhin so gestalten.

Neben der gesetzlich verankerten Arbeitslosenversicherung spielt auch die bundes- und kantonalrechtlich geordnete Arbeitslosenfürsorge eine wichtige Rolle.

Die zunehmende Arbeitslosigkeit in den Jahren der Depression spiegelt sich

deutlich in den Aufwendungen des Kantonalen Krisenfonds [32]) wider. Unterstützung suchten vorwiegend jene Arbeitslose, deren Taggeldberechtigung bei der Arbeitslosenversicherung erschöpft war oder die infolge des früheren verhältnismäßig kleinen Lohnes bei großen Familien usw. mit den Arbeitslosentaggeldern nicht auskommen konnten.

Die 1932 eingetretene Verschärfung der Krise und die Überlastung der Arbeitslosenversicherungskassen veranlaßten die Bundesbehörden zur Einführung der Krisenhilfe für Arbeitslose. Der Bundesbeschluß über die Krisenhilfe für Arbeitslose vom 23. Dezember 1931 [33]) sowie die Verordnung A des Bundesrates über die Krisenunterstützung für Arbeitslose der Uhrenindustrie vom 15. Febuar 1932 [34]) bilden, zusammen mit der bundesrätlichen Verordnung B vom 12. Mai 1932 über die Krisenunterstützung für Arbeitslose der Maschinen- und Metallindustrie und der Textilindustrie,[35]) die Grundlagen der Unterstützungsaktionen.

Durch Kantonsratsbeschluß vom 23. Februar 1932 wurde die Krisenunterstützung an Arbeitslose der Uhrenindustrie bewilligt. Die Vollziehungsverordnung des Regierungsrates vom 8. März 1932 regelte das Verfahren und paßte die Unterstützungsaktion den solothurnischen Verhältnissen an.[36])

Am 24. Mai 1932 bewilligte der Kantonsrat die Krisenunterstützung für Angehörige der Metall- und Maschinenindustrie;[37]) letztere litt außer der Uhrenindustrie am meisten unter Arbeitsmangel. Gleichzeitig mit dem Erlaß der Vollziehungsverordnung des Regierungsrates, betreffend die Regelung der Krisenunterstützung an Arbeitslose der Maschinen- und Metallindustrie, wurden am 24. September 1932 die kantonalen Vollziehungsbestimmungen über die Krisenunterstützung an Arbeitslose der Uhrenindustrie abgeändert,[38]) wobei der Begriff „bedrängte Lage" enger gefaßt wurde.

Der Bund beteiligte sich an den Kosten der Krisenunterstützung mit vier Zwölftel, der Kanton mit fünf Zwölftel; für die restlichen drei Zwölftel hatten die Gemeinden aufzukommen.

Die eidgenössischen gesetzlichen Erlasse betreffend die Krisenunterstützung an Arbeitslose wurden durch den Bundesbeschluß über Krisenhilfe für Arbeitslose

---

[32]) Errichtet unter der bis 1946 geführten Bezeichnung: „Fonds zur Unterstützung arbeitsloser Arbeiter in Zeiten industrieller Krisen", durch Kantonsratsbeschluß vom 23. Mai 1910.

[33]) EASnF, Bd. 47, S. 806 bis 809 und Kt. A.-B. 1932, S. 310 bis 313.

[34]) EASnF, Bd. 48, S. 86 bis 93 und Kt. A.-B. 1932, S. 314 bis 322.

[35]) EASnF, Bd. 48, S. 233 bis 234.

[36]) SAS, Bd. 72, S. 419 bis 424.

[37]) SAS, Bd. 73, S. 426 bis 428.

[38]) SAS, Bd. 73, S. 428 bis 431.

Tabelle Nr. 18: Taggeldauszahlungen der staatlichen und privaten (Paritätischen und gewerkschaftlichen) Arbeitslosen-Versicherungskassen und die Bundes-, Staats- und Gemeindebeiträge in den Jahren 1927 bis 1947 [31])

Jahr	Staatliche Arbeitslosen-Versicherungskasse				Private Arbeitslosen-Versicherungskassen			
	Total-Auszahlungen	Bundesbeiträge	Staatsbeiträge	Gemeindebeiträge	Total-Auszahlungen	Bundesbeiträge	Staatsbeiträge	Gemeindebeiträge
1927	24 639	9 855	6 159					
1928	70 254	28 101	17 563					
1929	182 988	73 195	45 747					
1930	365 133	170 924	116 154	25 554	911 543		307 690	
1931	821 590	381 822	258 583	65 860	2 388 230		792 799	
1932	1 316 318	568 636	408 341	77 839	3 047 165		981 861	
1933	1 405 710	600 687	423 551	78 748	2 171 118		709 789	
1934	1 369 378	547 751	374 340	55 756	1 751 092		506 000	
1935	1 460 303	584 121	365 075	40 096	1 751 333		440 089	
1936	1 550 743	562 920	387 685	47 253	1 692 137	547 080	422 297	147 747
1937	1 000 406	346 040	250 101	63 087	756 928	229 960	189 232	76 913
1938	1 313 562	464 738	328 390	83 400	1 353 209	426 262	338 396	103 600
1939	1 074 217	375 761	268 554	61 489	1 027 479	316 239	256 826	94 511
1940	416 184	104 046	104 046	21 201	413 048	97 954	103 262	28 799
1941	169 445	42 361	42 361	9 638	163 323	37 639	40 830	16 362
1942	318 289	79 572	79 572	20 585	262 779	63 428	65 694	37 415
1943	185 537	39 289	39 209	12 016	243 294	59 711	60 053	24 198
*	37 572				52 530			
1944	471 166	108 100	108 098	35 806**	622 999	141 900	141 900	51 809
*	39 707				53 136			
1945	356 712	77 991	77 986	25 037**	360 837	94 009	94 075	29 328
*	43 656				78 076			
1946	152 115	31 910	31 904	8 747**	121 496	39 090	39 429	9 759
*	37 600				71 570			
1947	131 808	27 889	27 884	7 090**	128 724	40 111	39 951	9 788
*	36 505				72 524			

* Subventionsberechtigte Verwaltungskosten. ** Der Gemeindebeitrag ist im Staatsbeitrag enthalten und geht daher direkt in die Staatskasse.

[31]) Zahlen zusammengestellt aus den Unterlagen der Verwaltung der staatlichen Arbeitslosen-Versicherungskasse des Kantons Solothurn und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), Sektion für Arbeitslosenversicherung, Bern.

vom 13. April 1933 [39]) sowie die Verordnung C des Bundesrates vom 23. Oktober 1933 erneuert bzw. ergänzt.[40])

Auf kantonalem Boden wurde die Gewährung der Krisenunterstützung im Volksbeschluß vom 10. September 1933 [41]) in den Grundzügen niedergelegt. Mit Beschluß vom 30. September 1933 [42]) bewilligte der Kantonsrat, gestützt auf oberwähnten Bundesbeschluß und die bundesrätliche Verordnung C, sowie auf Grund des Volksbeschlusses betreffend Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, die Gewährung der Krisenunterstützung an Arbeitslose der Uhren-, Metall- und Maschinenindustrie sowie des Baugewerbes. Durch die Vollziehungsverordnung des Regierungsrates vom 29. Dezember 1933 [43]) wurde die Verordnung C den solothurnischen Verhältnissen angepaßt.

Der Bundesbeitrag umfaßt ein Drittel der als Krisenunterstützung ausgerichteten Beiträge. Für Gemeinden, die zufolge der Krise in eine prekäre finanzielle Lage geraten, kann er bis auf zwei Fünftel erhöht werden, wenn der Kanton seinerseits mindestens ein Drittel beiträgt, oder wenn die finanziellen Verhältnisse des Kantons diese Erhöhung rechtfertigen. Wenn Gemeinden und Kanton zufolge der Krise in besonders kritische Lage geraten, kann der Bundesbeitrag durch den Bundesrat ausnahmsweise bis auf drei Fünftel erhöht werden (Art. 5, BG).

Die Einwohnergemeinden haben ein Viertel der ausgerichteten Krisenhilfe zu übernehmen, und der Kanton muß für den restlichen Anteil aufkommen. Falls der Bundesbeitrag erhöht wird, reduziert sich der Gemeindeanteil im Verhältnis zum Mehrbetrag der Bundessubvention, insofern dieser Mehrbetrag auf Grund der schlimmen finanziellen Lage der Gemeinde bewilligt worden ist.

Das normale Beitragsverhältnis für die Krisenunterstützung ist wie folgt:

Bund	40%
Kanton	35%
Gemeinden . .	25%

und für die notleidenden Gemeinden der Uhrenindustrie

Bund	$46^2/_3$%
Kanton . . .	$33^1/_3$%
Gemeinden . .	20%

---

[39]) EASnF, Bd. 49, S. 237 bis 242.

[40]) EASnF, Bd. 49, S. 853 bis 861, sowie Kt. A.-B. 1934, S. 24 bis 35.

[41]) SAS, Bd. 72, S. 683 bis 687.

[42]) SAS, Bd. 72, S. 687.

[43]) SAS. Bd. 72, S. 752 bis 757.

Gestützt auf den Bundesratsbeschluß über die Nothilfe für Arbeitslose (Nothilfeordnung) vom 23. Dezember 1942 wurde die Deckung der Ausgaben für die Krisenhilfe geändert. Die Kosten der Nothilfe gehen nun je zur Hälfte einerseits zu Lasten des Ausgleichsfonds gemäß Finanzordnung für Arbeit und Lohnersatz und anderseits zu Lasten des Bundes und der Kantone. Die vom Bund und den Kantonen zu übernehmenden Auslagen werden von beiden Teilen je zur Hälfte getragen. Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die Einwohnergemeinden mit mindestens 10% der von der Gemeinde rechtmäßig ausbezahlten Unterstützung zu belasten (Art. 27, BRB).

Unter Berücksichtigung dieser bundesrätlichen Vorschriften und gestützt auf § 3 der kantonalen Vollziehungsverordnung über die Nothilfe für Arbeitslose vom 14. Mai 1943 [44]) haben die Gemeinden an den Kantonsbeitrag von 25% einen ihrer Finanzkraft entsprechenden Anteil von mindestens 40% und höchstens 80% zu übernehmen. Die genaue Klassifikation der Gemeinden wird durch den Regierungsrat periodisch festgestellt.

Die Gemeinden werden unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs nach der sich aus dem Verhältnis der Gemeindesteuer zur Staatssteuer ergebenden Reihenfolge belastet. Gemeinden, deren Gemeindesteuer im Verhältnis zur Staatssteuer unter 100% liegt, haben 80% des Kantonsanteils zu tragen. Für je weitere 5%, innerhalb welchen die Gemeindesteuer 100% der Staatssteuer übersteigt, erfährt der Gemeindeanteil eine Reduktion von 1%. Wir haben daher heute folgende Klassifikation der Gemeinden in Bezug auf deren Beitragsleistung an die Nothilfe für Arbeitslose:

Zahl der Gemeinden	Anteil der Gemeinden am Kantonsbeitrag in %
24	80 bis 71
41	70 bis 61
41	60 bis 51
24	50 bis 40

Über die Entwicklung der ausgewiesenen Krisenunterstützungen und über den Lastenausgleich zwischen Bund, Kanton und Gemeinden orientiert uns Tabelle Nr. 19, Seite 112. Sie zeigt, wie relativ spät die vollen Auswirkungen der Depression im Kanton Solothurn — was auch in den benachbarten Kantonen der Fall war — eingetreten sind; erst das Jahr 1936 bildete den Höhepunkt. In Bezug auf die Lastenverteilung stellen wir fest, daß Bund und Kanton den Hauptteil tragen, und daß sie dadurch den Gemeinden weitgehend entgegenkommen. Die Belastung der einzelnen Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft kann sowohl vom finanz- als auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus als überaus loyal und gerecht bezeichnet werden.

---

[44]) SAS, Bd. 76, S. 62 bis 64.

Der Staat gewährt ferner seit 1930 versicherten arbeitslosen Personen für besondere Winteranschaffungen zu den Taggeldern der Arbeitslosenversicherungskassen noch Zuschüsse. Diese Winterzulagen werden seit 1932 zu drei Viertel vom Staat getragen und unter der Bedingung gewährt, daß die Einwohnergemeinde des Wohnortes der Unterstützten ein Viertel des Betrages übernimmt. Die Höhe der ausgerichteten Winterzuschüsse und die Staats- und Gemeindebeiträge ersehen wir aus Tabelle Nr. 19. Mit Ausnahme der Winterzulage des Jahres 1931 — der entsprechende Betrag ist dem kantonalen Krisenfonds entnommen worden — werden die Staatsbeiträge über die allgemeine Staatsrechnung verbucht. In Bezug auf den Lastenausgleich können wir auch hier wiederum feststellen, daß der Staat für die Sozialfürsorge große Beiträge aufwendet und die Gemeinden dadurch stark entlastet.

Tabelle Nr. 19: Auszahlungen für Krisenunterstützungen und Winterzulagen von 1930 bis 1947 unter Aufteilung von Bundes-, Staats- und Gemeindebeiträge.[45])

	Krisenunterstützungen bzw. Nothilfe				Kant. Winterzulage		
Jahr	Ausgewiesene Unterstützg. Fr.	Bundesbeitrag Fr.	Staatsbeitrag Fr.	Gemeindebeitrag Fr.	Ausgewiesene Unterstützungen Fr.	Staatsbeitrag Fr.	Gemeindebeitrag Fr.
1930	—	—	—	—	99 995	99 995	—
1931	—	—	—	—	214 387*	—	—
1932	869 449	289 817	362 305	217 327	188 340	141 255	47 085
1933	736 882	245 627	307 034	184 219	253 662	190 247	63 415
1934	826 306	368 364	279 752	178 189	192 499	144 374	48 125
1935	838 786	364 344	286 236	187 654	121 046	90 784	30 262
1936	965 182	410 299	331 757	223 125	129 822	97 366	32 456
1937	397 398	165 125	137 547	94 725	111 149	83 361	27 788
1938	357 764	150 659	123 328	83 775	80 307	60 230	20 077
1939	290 631	128 830	98 577	63 224	73 227	54 920	18 307
1940	38 083	17 244	12 826	8 012	6 251	4 688	1 563
1941	2 705	1 158	920	598	4 829	3 622	1 207
1942	2 564	1 076	884	603	—	—	—
1943	414	311	42	61	—	—	—
1944	22 663	16 997	2 584	3 065	—	—	—
1945	2 796	2 097	240	498	—	—	—
1946	649	487	61	101	—	—	—
1947	—	—	—	—	—	—	—

* Zu Lasten des Krisenfonds

In den Jahren 1927 bis 1947 wurden im Kanton Solothurn total Fr. 40 725 293.16 für die Arbeitslosenfürsorge aufgewendet. Die Ausgaben des Staates an diese Gesamtauszahlung betrugen Fr. 12 645 255.86 oder rund 31%. Über den Verteiler der staatlichen Aufwendungen und über die während der verschiedenen Jahren ausgerichteten Beiträge orientiert uns eingehend Tabelle

[45]) Zahlen zusammengestellt aus Unterlagen der Verwaltung der staatlichen Arbeitslosenversicherungskasse des Kantons Solothurn.

Tabelle Nr. 20: Aufwendungen in der Arbeitslosenfürsorge während den Jahren 1927 bis 1947 unter besonderer Berücksichtigung der kantonalen Beitragsleistung

Jahr	Gesamtauszahlungen in der Arbeitslosenfürsorge	Aufwendungen des Kantons an den Gesamtauszahlungen	Verteiler der kantonalen Aufwendungen				
			Staatliche Kasse	Private Kassen	Krisenunterstützung ab 1.1.1943: Nothilfe	Winterzulage des Kantons	Kantonalen Krisenfonds
1927	130 926.32	39 199.—	6 159.—	23 377.—	—	—	9 663.—
1928	167 028.—	42 411.—	17 563.—	23 866.—	—	—	982.—
1929	365 973.05	92 315.—	45 747.—	45 345.—	—	—	1 223.—
1930	1 281 219.95	527 351.—	116 154.—	307 690.—	—	99 995.—	3 512.—
1931	3 614 019.23	1 283 552.—	258 583.—	792 799.—	—	214 387.—*)	17 783.—
1932	5 441 623.40	1 909 095.—	408 341.—	981 861.—	362 305.—	141 255.—	15 333.—
1933	4 621 112.91	1 645 853.—	423 551.—	709 789.—	307 035.—	190 247.—	15 231.—
1934	4 170 122.43	1 317 268.—	374 340.—	506 000.—	279 752.—	144 374.—	12 802.—
1935	4 187 111.18	1 194 140.—	365 075.—	440 089.—	286 236.—	90 784.—	11 956.—
1936	4 351 272.48	1 249 770.—	387 685.—	422 297.—	331 758.—	97 366.—	10 664.—
1937	2 271 081.94	666 833.80	250 101.50	189 232.25	137 547.—	83 361.05	6 592.—
1938	3 106 464.37	856 611.40	328 390.75	338 396.05	123 328.85	60 230.65	6 265.10
1939	2 404 760.84	683 654.95	268 554.45	256 826.10	98 577.20	54 920.20	4 777.—
1940	873 556.78	225 921.76	104 046.15	103 262.—	12 826.91	4 688.05	1 098.65
1941	338 259.39	89 822.85	42 361.35	40 830.55	920.65	3 621.55	2 088.75
1942	585 993.60	147 921.60	79 572.30	65 694.50	884.80	—	1 770.—
1943	430 636.61	100 348.30	39 209.70	60 053.45	42.65	—	1 042.50
1944	1 118 907.09	253 963.40	108 098.—	141 585.55	2 584.85	—	1 695.—
1945	724 066.53	175 092.25	77 986.30	94 075.65	240.30	—	2 790.—
1946	277 189.19	73 604.95	31 904.40	39 429.35	61.70	—	2 209.50
1947	263 967.87	70 526.60	27 884.95	39 951.65	—	—	2 690.—
	40 725 293.16	12 645 255.86	3 761 307.85	5 622 450.10	1 944 100.91	1 185 229.50	132 167.50
		100 %	29.7 %	44.5 %	15.4 %	9.4 %	1.0 %

*) Beitrag aus dem Kantonalen Krisenfonds

Nr. 20 (vgl. zu den einzelnen Beitragsempfängern unsere vorstehenden Ausführungen).

Zum Schluß weisen wir noch auf einige weniger bedeutende Fürsorgemaßnahmen hin. Es sind dies der freiwillige Arbeitsdienst in Arbeitslagern, die berufliche Umschulung, der Arbeitsnachweis und die Naturalverpflegung. Auch an diese Ausgaben richten Bund, Kanton und Gemeinden Beiträge aus, die sich im ähnlichen Rahmen bewegen wie die Aufwendungen für die anderen Unterstützungsarten.

d) Die Notstandsarbeiten

Die im Jahre 1929 in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ausbrechende Wirtschaftskrise griff allmählich wie eine ansteckende Krankheit auf alle Länder über und erschütterte die gesamte Weltwirtschaft. Auch unser Land, das mit der Weltwirtschaft durch die Export- und Fremdenindustrie sowie durch finanzielle Bindungen eng verknüpft ist, konnte sich dieser schweren Erschütterung nicht entziehen. Im sogenannten Spezial- und Veredlungsverkehr ging die schweizerische Ausfuhr mengenmäßig von 1.1 Millionen Tonnen im Jahre 1929 auf 481 000 Tonnen im Jahre 1935 zurück. Wertmäßig verminderte sich in der gleichen Zeit die gesamte Ausfuhr von 2 100 Millionen Franken auf 844 Millionen Franken, während die Einfuhr von 2.7 Milliarden Franken im Jahre 1929 auf 1.2 Milliarden Franken im Jahre 1935 sank. In dieser Schrumpfung spiegelt sich deutlich die internationale Krise wider.

Der Ausfall in der Fremdenindustrie, deren Erträge unter normalen Verhältnissen wesentlich zum Ausgleich unseres Handelsbilanzdefizites beitragen und der Ausfall im Ertrag unserer Auslandsguthaben vervollständigen das Bild einer aus dem Gleichgewicht geworfenen Wirtschaft.

Als Folge dieser äußeren Einwirkungen auf unser gesamtes Wirtschaftsleben und der damit verbundenen schweren Erschütterungen im internationalen Währungswesen und im Zahlungsverkehr, trat eine rückläufige Lohn- und Preisbewegung auf, die die Inlandindustrie, die Landwirtschaft, das Gewerbe und das Volk hart bedrängte.

Diese Faktoren wirkten sich im Kanton Solothurn als dem industrialisiertesten Kanton der Schweiz doppelt stark aus. In ungleich größerem Maße als unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg brach die Krise über ihn herein. Um der zunehmenden Arbeitslosigkeit zu steuern, wurden den industriellen Betrieben staatliche Fabrikationskostenzuschüsse gewährt [46]) und großzügige Arbeitsbeschaf-

[46]) Staatliche Fabrikationskostenzuschüsse an industrielle Betriebe im Jahre 1932 im Sinne des Bundesbeschlusses über produktive Arbeitslosenfürsorge vom 18. März 1932, publiziert im A.-B. 1932, Nr. 22 vom 27. Mai, S. 555/56.

fungsprogramme aufgestellt. Als Notstandsarbeiten wurden Meliorationen und Gewässerkorrektionen (vgl. unsere Ausführungen Seite 132, 145 ff.) durchgeführt, Haupt- und Postautostraßen ausgebaut und Hochbauten errichtet.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Baugewerbe wurde dem Regierungsrat für die Jahre 1937, 1938 und 1939 ein Kredit von 5.6 Millionen Franken bewilligt, der auf dem Anleihenswege zu beschaffen war.[47])

Dieser Kredit war wie folgt zu verwenden:

1.	Für den Bau eines neuen Kantonsschul-Gebäudes, I. Bauetappe, inklusive Landerwerb, Umgebungsarbeiten und teilweise Mobiliaranschaffung	Fr. 2 000 000.—
2.	Zur Subventionierung von Umbau-, Reparatur- und Renovationsarbeiten an Privatgebäuden	Fr. 150 000.—
3.	Zur Leistung von Beiträgen an Hochbauten der Gemeinden und anderer öffentlicher Korporationen und, soweit ein Bedürfnis vorhanden ist und der Bund hierfür ebenfalls einen Beitrag gewährt, an Privatpersonen	Fr. 150 000.—
4.	Zum Ausbau von Durchgangsstraßen 1. Klasse nach den Normalien der Straßenfachmänner ein erster Betrag von	Fr. 2 000 000.—
5.	Zur Subvention von Tiefbauarbeiten von Gemeinden und anderen öffentlichen Körperschaften ein Teilbetrag von	Fr. 150 000.—
6.	Zur Durchführung und Subventionierung von Fluß- und Bachkorrektionen, Uferschutzbauten u. dgl.	Fr. 150 000.—
7.	Zur Durchführung und Subventionierung von anderen dringenden Bauarbeiten, wie die Beseitigung von Eisenbahn-Niveauübergängen und Ersetzung von solchen durch Unter- oder Überführungen, die Erstellung oder Verbesserung von Flußübergängen, die Korrektion von wichtigen Straßenzügen usw.	Fr. 1 000 000.—
	Summa . . .	Fr. 5 600 000.—

Das Anleihen von 5.6 Millionen Franken war bis 1943 zurückzubezahlen, und zwar:

1. aus dem Ertrag der kantonalen Krisenabgabe, deren Bezugsdauer bis und mit 1943 auf der gleichen Grundlage verlängert wurde,
2. durch einen Teil der im Spargesetz vom 10. November 1935 vorgesehenen Amortisationsquote mit jährlich Fr. 300 000.— aus der Motorfahrzeugsteuer in den Jahren 1938 bis 1943,[48])
3. aus der Hälfte des Ertrages des kantonalen Benzinzollanteils in den Jahren 1938 bis 1943,
4. aus den Beiträgen des Bundes und der Einwohnergemeinde Solothurn an den Bau eines neuen Kantonsschul-Gebäudes und den Beiträgen des Bundes und der Gemeinden an die übrigen Arbeiten des Arbeitsbeschaffungs-Programmes.

---

[47]) Arbeitsbeschaffungsprogramm 1937 bis 1939 vom 14. März 1937, SAS, Bd. 74, S. 32 bis 35.

[48]) Ziffer V des Volksbeschlusses vom 10. November 1935 bestimmt, daß aus dem Ertrag der Motorfahrzeugsteuer ab 1936 bis 1945 jährlich Fr. 500 000.— zur Tilgung bestehender Staatsschulden, welche sich aus dem seinerzeitigen beschleunigten Ausbau der Straßen ergaben, zu verwenden sind.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit brachte der Kanton Solothurn in den Jahren 1930 bis 1937 gewaltige Opfer, die in keinem Verhältnis zu seinen Einnahmen standen und daher das Gleichgewicht im Staatshaushalt erschütterten. Die außerordentlichen Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützungen, Straßenbauten, Wasserbauten (Notstandsarbeiten), Zinsenlast für den Kapitaldienst und Verschiedenes betrugen rund 55 Millionen Franken. Der Bund und die Gemeinden waren an den Kosten mit rund 17.5 Millionen Franken oder 32% beteiligt, so daß die Kantonsleistung rund 37.5 Millionen Franken oder 68% betrug. Zur gleichen Zeit wurden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit mittels Subventionen der Gebäude-Brandversicherungskasse große Arbeiten für Wasserversorgungen durchgeführt; die Subventionen beliefen sich auf rund 28 Millionen Franken.

Mit dem Arbeitsbeschaffungsprogramm vom 14. März 1937 wurden für die Ausführung von Notstandsarbeiten neue Richtlinien aufgestellt unter Beachtung des Deckungsprinzips. Mit einer kantonalen Gesamtaufwendung von 5.75 Millionen Franken kamen in den Jahren 1937 bis 1940 kantonseigene sowie fremde Hoch- und Tiefbauten im Gesamtbetrage von 22 Millionen Franken zur Ausführung.

Die fast zehnjährige Periode der Arbeitslosigkeit brachte der zweite Weltkrieg zum Verschwinden. Anfänglich war unser Land Nachbar zweier kriegführender Staaten. Mit dem Zusammenbruch Frankreichs im Sommer 1940 nahm diese für uns in wirtschaftlicher Hinsicht günstige Lage ein Ende. Die Gefahr einer neuen Arbeitslosigkeit infolge von Export- und Rohstoffschwierigkeiten rückte wieder in bedrohliche Nähe. Der Bundesrat riet daher, die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten ins Auge zu fassen. Diesem Rat folgte der Kanton Solothurn durch sein zweites Arbeitsbeschaffungsprogramm vom 1. September 1940.[49]) Es sah neuerdings die Ausführung kantonseigener und die Subventionierung fremder Bauten vor. Die Kredite wurden wiederum durch besondere Einnahmen gedeckt. Für dieses zweite Arbeitsbeschaffungsprogramm wird auf die jährlichen Separatberichte verwiesen.

Mit dem Programm war als Neuerung die Gründung eines Bodenverbesserungsfonds mit einem erstmaligen Betrag von Fr. 500 000.— aus dem Abwertungsgewinn verbunden, der während fünf Jahren durch jährliche Budgetzuwendungen von Fr. 200 000.— geäufnet wurde.[50]) Aus diesem Fonds wurden die Entwässerungen, Güterzusammenlegungen usw. gefördert, er diente ferner

---

[49]) Zweites Arbeitsbeschaffungs-Programm 1940. SAS, Bd. 75, S. 103 bis 105.

[50]) Vgl. hierzu Abschn. G.: Die Landwirtschaft, S. 132.

der Arbeitsbeschaffung im Baugewerbe und der Verbesserung der damals prekären Ernährungslage.[51])

Für die Finanzierung des vom Regierungsrat aufgestellten Arbeitsbeschaffungsprogramms zur Bekämpfung der Kriegskrisenfolgen wurde dem Regierungsrat durch Volksbeschluß vom 19. März 1944 ein Kredit von 5 Millionen Franken bewilligt. Diese Mittel wurden dem Amortisationsfonds der staatlichen Vermögensrechnung entnommen. Sie sollten durch die Überschüsse der laut Volksbeschluß vom 30. August 1942 für die Jahre 1942 bis 1947 eingeführten und für diese Jahre definitiv zu erhebenden kantonalen Wehrsteuer und durch den kantonalen Anteil am neuen Wehropfer[52]) gedeckt werden.

Im Rahmen dieses Kredites fördert der Kanton die Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit durch die Ausführung eigener Arbeiten und durch die Unterstützung fremder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach folgenden Grundsätzen:

Die Beiträge von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privaten an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Kantons richten sich nach den Vorschriften der einschlägigen kantonalen Gesetze (Straßenbau, Wasserbau usw.).

An den vom Bund und Kanton anerkannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften durchgeführt werden, beteiligen sich der Bund bis zu maximal 30% und der Kanton bis zu höchstens 15% der anrechenbaren Kosten. Innerhalb dieser Ansätze werden die Beiträge der Finanzkraft des Bauherrn und dem öffentlichen Interesse gemäß an der fraglichen Arbeit abgestuft.

Die Beiträge des Bundes an den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von Privaten betragen gemäß den Ansätzen des BRB vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit:[53])

a) für privatwirtschaftliche Unternehmungen:
   25% bei Neu- und Umbauten, Reparaturen und Renovationen privatwirtschaftlicher Betriebe,
   25% bei Erneuerung des Produktionsapparates industrieller und gewerblicher Betriebe,
   35% bei der Erneuerung von Hotels, Sanatorien, Erziehungsinstituten sowie Gemeinschaftsanlagen in Kurorten,
   40% bei Bädererneuerungen;
b) für Landwirtschaft und Innenkolonisation:
   25% bei Erneuerung und Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebe,
   30% bei Stallsanierungen,
   40% bei Maßnahmen der Innenkolonisation sowie bei Erstellung von Dienstbotenwohnungen,
   50% bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Berggegenden;

---

[51]) Vgl. hierzu Abschn. G.: Die Landwirtschaft, S. 131.

[52]) Vgl. Arbeitsbeschaffungs-Programm für die Kriegskrisenzeit, SAS, Bd. 76, S. 157/58.

[53]) VV über die Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit vom 25. März 1944, SAS, Bd. 76, S. 158 bis 162.

c) für Privatbauten:
15% bei Wohnungsbauten zur Milderung bestehender Wohnungsnot, insbesondere für bedürftige, kinderreiche Familien,
20% bei Umbauten, Reparaturen und Renovationen von Wohngebäuden,
35% bei Altstadtsanierungen;

d) für Arbeitslager und freie Berufe:
50% bei Arbeitslagern und ähnlichen Institutionen, bei Schaffung von Arbeitsgelegenheit für freie Berufe, Künstler, kaufmännische und technische Angestellte etc.

Die kantonale Leistung ist in der Regel halb so groß wie der Bundesbeitrag. Einen angemessenen Teil des kantonalen Beitrages haben die Gemeinden zu tragen. Der Regierungsrat setzt diesen Anteil von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinde und der besonderen Verhältnisse fest. Die Gemeinden sind in diesem Falle an den Rückvergütungen aus dem Ausgleichsfonds der Lohnersatzordnung (Art. 12 ff. des BRB vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit) ihrem Anteil entsprechend beteiligt (§ 4, VV).

Der Kanton hat während der Krisenjahre gewaltige finanzielle Opfer gebracht, die seine Kraft weit überstiegen und das Gleichgewicht im Staatshaushalt erschütterten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen leisteten die solothurnischen Gemeinden an die Arbeitsbeschaffungsprojekte verhältnismäßig nur kleine Subventionen. Sie tendierten anderseits darauf möglichst große Subventionen seitens des Bundes und des Staates zu erhalten. Die Hauptlast der Notstandsarbeiten hatte somit der Staat zu tragen.

e) Das Gesundheitswesen

Wir beschränken uns für das Gebiet des Sanitätswesens auf einige Angaben über die staatlichen Leistungen in Bezug auf den Finanzausgleich und verweisen für nähere Einzelheiten auf die entsprechenden Verwaltungsberichte.

Das Gesundheitswesen, das den Staat alljährlich mit bedeutenden Summen belastet, steht unter der Leitung und Gesetzgebung des Regierungsrates; diesem ist ein Sanitätskollegium zur Beratung und Begutachtung von sanitarischen Fragen beigegeben.[54]) Allerdings ist die örtliche Gesundheitskommission und -polizei eine wichtige Angelegenheit der Gemeinden.[55]) Diese wirken bei der Ausübung der Lebensmittelkontrolle mit.

Art. 70 der Verfassung von 1887 schreibt lediglich vor, daß der Staat die öffentliche Gesundheitspflege überwacht und den Handel mit Lebensmitteln beaufsichtigt. Alle anderen, heute geltenden Bestimmungen fußen auf Gesetzen, Verordnungen und Beschlüssen, die im Laufe der Zeit erlassen wurden. Als Grundlage dient heute die Sanitätsverordnung vom 19. Dezember 1938, die ver-

[54]) Sanitätsverordnung vom 19. Dezember 1938, SAS, Bd. 74, S. 417 bis 430.
[55]) Steiger und Higy: A. a. O., S. 230.

schiedentlich durch einzelne spezielle Erlasse den heutigen Verhältnissen mehr oder weniger angepaßt wurde.

Ein für den Finanzausgleich typisches Aufgabengebiet ist von altersher das Hebammenwesen. Da die Bestimmungen der alten Sanitätsverordnung von 1888 revisionsbedürftig waren, wurde am 23. Februar 1919[56]) ein neues Gesetz betreffend das Hebammenwesen und die unentgeltliche Geburtshilfe erlassen. Der Staat vergütet den Gemeinden ein Viertel bis die Hälfte ihrer Ausgaben für die Hebammenwartgelder und -ruhegehalte und richtet Beiträge an die unentgeltliche Geburtshilfe aus.

Um den Ausbau der sanitarischen und sozialen Einrichtungen zu fördern und den neuen Erfordernissen anzupassen, wurde am 29. Oktober 1944 ein neues Gesetz über das Hebammenwesen und die unentgeltliche Geburtshilfe[57]) erlassen. Danach sind die Gemeinden verpflichtet, entweder eine eigene Hebamme anzustellen oder sich zur gemeinsamen Anstellung einer solchen zu Hebammenkreise zusammenzuschließen. Die Lastenverteilung hat folgendermaßen zu geschehen: Wurden bis dahin die Kosten für die Verpflegung und Unterkunft der Schülerinnen an Ausbildungskursen je zur Hälfte durch den Staat und die Gemeinden getragen, so nahm das neue Gesetz bei der Verteilung der Kosten auf Staat und Gemeinden mehr Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden. Der Staat übernimmt nun ein Sechstel bis fünf Sechstel der Auslagen, und die Gemeinden haben für den restlichen Teil, sowie für die Kosten der obligatorischen Lehrmittel und der Hebammenausrüstung aufzukommen.[58]) Die Hebammen können vom Sanitäts-Departement in Wiederholungskurse einberufen werden; deren Kosten trägt der Staat. Allerdings steht dem Regierungsrat das Recht zu, den Gemeinden je nach deren Finanzlage einen Teil der Kosten aufzuerlegen.

Die Gemeindehebammen einer einzelnen Gemeinde haben Anspruch auf ein Wartgeld von jährlich mindestens Fr. 600.— und solche eines Hebammenkreises von jährlich Fr. 800.— (bisher Fr. 400.— bzw. Fr. 500.—). Die Staatsbeiträge, die bisher ein Viertel bis die Hälfte der Wartgeldauslagen der Gemeinden betrugen, wurden ebenfalls besser abgestuft, um die finanziell schwachen Gemeinden noch mehr zu entlasten. Die Beiträge belaufen sich wie bei den Ausbildungskursen auf ein Sechstel bis fünf Sechstel. (§ 13.)

---

[56]) SAS, Bd. 67, S. 58 ff.

[57]) SAS, Bd. 76, S. 241 bis 246.

[58]) Über die Verteilung der Beitragsquoten auf die Gemeinden vgl. Wegleitung des Sanitäts-Departements vom 10. Januar 1945 zur Einführung des kantonalen Gesetzes über das Hebammenwesen und die unentgeltliche Geburtshilfe, SAS, Bd. 76, S. 294 bis 299.

Es kommt immer wieder vor, daß Hebammen, die wegen Erreichung der Altersgrenze (70 Jahre), wegen Invalidität oder aus andern Gründen ihren Rücktritt nehmen oder nehmen müssen, nicht ohne materielle Sorgen ihren Lebensabend verbringen können. In solchen Fällen kann der Regierungsrat die Gemeinden, die von sich aus nicht gewillt sind, eine entsprechende Pension auszurichten, zur Pensionierung der betreffenden Hebamme zwingen. Der Staat gewährt der finanziellen Lage der Gemeinden entsprechend Beiträge von einem Sechstel bis fünf Sechstel (§ 19).

Die Hebammen haben ferner noch Anspruch auf folgende Entschädigungen: Für eine Geburt wurden die Hebammengebühren von Fr. 30.— auf Fr. 50.— erhöht, nachträgliche Dienstleistungen, d. h. Verrichtungen nach dem zehnten Tag nach der Niederkunft, werden mit Fr. 3.— bis Fr. 15.— bewertet. Das Gesetz enthält erstmals besondere Ansätze für Zwillings-, Fehl- und Frühgeburten (§ 14 lit. b und c). Für Berggegenden bewilligt der Regierungsrat Zulagen an die Hebammen (ohne Belastung der Gemeinden).[59])

Das Gesetz bestimmt überdies, daß Wöchnerinnen, deren Familieneinkommen aus Erwerb und Vermögen Fr. 4 000.—[60]) nicht übersteigt, Anspruch auf unentgeltliche Geburtshilfe haben. Für jedes nicht erwerbende Familienmitglied unter 18 Jahren erhöht sich die Anspruchsgrenze um je Fr. 300.— (bisher Fr. 3 000.— bzw. Fr. 200.—). Der finanziellen Lage der Gemeinden entsprechend gewährt der Staat an die unentgeltliche Geburtshilfe Beiträge von ebenfalls einem Sechstel bis fünf Sechstel.

An die Kosten, welche den Gemeinden für das Hebammenwesen und die unentgeltliche Geburtshilfe im Jahre 1946/1947 erwachsen sind, hat der Staat folgende Beiträge geleistet:[61])

	Auslagen der Gemeinden		Beitrag des Staates	
	1946	1947	1946	1947
Hebammenwartgelder bzw. Wartgeldanteile . .	75 538.85	79 272.35	31 553.—	33 724.—
Ruhegehalte	7 741.—	8 086.—	2 280.—	2 454.—
Bergzulagen	—	—	1 545.—	2 080.—
Unentgeltliche Geburtshilfe	135 408.75	110 559.40	46 268.50	38 415.50
Total	218 688.60	197 917.75	81 646.50	76 673.50
	100 %	100 %	37.33 %	38.74 %

[59]) SAS, Bd. 71, S. 170 bis 173.

[60]) Durch RRB Nr. 5681 vom 19. Dezember 1947 ist die Subventionierungsgrenze auf Fr. 7 000.— erhöht worden. Vgl. SAS, Bd. 77, S. 261.

[61]) Zahlen entnommen den Staatsrechnungen pro 1947/48 und dem Rechenschaftsbericht über das Sanitätsdepartement von 1947, S. 3.

Das Beerdigungswesen, wie z. B. die Anlegung, Vergrößerung und der Unterhalt der Friedhöfe, die Bestattungspflicht der in den Gemeinden Verstorbenen und tödlich Verunglückten, ist ohne Ausnahme und ohne Rücksicht auf Religion, Staatszugehörigkeit u. a. eine Angelegenheit der Gemeinden.[62]) Der Kanton leistet keine Beiträge an diese Ausgaben. Den Gemeinden ist es aber freigestellt, ihren Anteil am Umfang der Beerdigungskosten für verstorbene Einwohner zu bestimmen. In den größeren Gemeinden werden die gesamten Kosten des Bestattungswesens von der Gemeinde allein übernommen. Da es sich oft um bedeutende Ausgaben handelt, richten einige wenige Kantone staatliche Beiträge aus. Das Bestattungswesen ist jedoch eine typische Aufgabe der Gemeinde, und diese ist befugt, wie wir gesehen haben, private Hilfe zu beanspruchen. Darüber bestimmen spezielle Gemeindereglemente.

Nach dem RRB vom 28. Dezember 1940[63]) steht dem Regierungsrat auf Vorschlag der Anstaltsdirektion und nach Antrag des Sanitäts-Departementes das Recht zu, die Versorgung geisteskranker Personen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, in die Heil- und Pflegeanstalt Rosegg auch gegen den Willen ihrer Angehörigen zu beschließen. Falls der Kranke oder dessen Angehörige nicht in der Lage sind, die Kosten der Versorgung zu tragen, müssen diese auf Grund des Gesetzes betreffend die Armenfürsorge vom 17. November 1912 und vom 19. August 1934 von der Bürger- oder Einwohnergemeinde übernommen werden (§ 8). Für mittellose außerkantonal Niedergelassene erfolgt die Zahlung der Verpflegskosten nach dem interkantonalen Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Juni 1947.

Der Bund unterstützt die Gemeinden in der Bekämpfung gemeingefährlicher Epidemien laut BG vom 2. Juli 1886 mit Abänderung vom 18. Februar 1921. Die Auslagen, die den Gemeinden aus der Durchführung dieser Vorschrift erwachsen, haben sie in erster Linie aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Der Bund übernimmt 50% der Kosten, während der Staat ein Sechstel bis zwei Drittel der Auslagen von bedürftigen Privaten vergütet.[64])

Der Bund hilft auch bei der Bekämpfung der Tuberkulose.[65]) Die heutige kantonale Regelung beruht auf der VV zum BG vom 6. Mai 1933,[66]) das vor allem den Lastenausgleich zwischen Staat und Gemeinden regelt. Danach übernimmt

---

[62]) Vgl. Gesetz über das Bestattungswesen 1832 (Sammlung Brosi III).

[63]) SAS, Bd. 75, S. 162 bis 169.

[64]) SAS, Bd. 72, S. 367/68.

[65]) Vgl. BG betr. Maßnahmen gegen die Tuberkulose vom 13. Juni 1928 und VV dazu vom 20. Juni 1930., Verordnung betr. Ausrichtung von Bundesbeiträgen zur Bekämpfung der Tuberkulose vom 4. Januar 1929 (BRB vom 11. Dezember 1933).

[66]) SAS, Bd. 72, S. 581 bis 597.

der Staat die Kosten der bakteriologischen Untersuchungen und vergütet den Ärzten für jede Meldung eines Tuberkulosefalles Fr. 3.—. Ferner gewährt er an die Sanierung gesundheitsschädlicher, insbesondere tuberkuloseföndernder Wohnungen Beiträge im Rahmen der Budgetkredite (§ 18). Der Staat kann von den Einwohnergemeinden unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Lage und je nach der Natur des Falles ebenfalls Beihilfen bis zu 50% der Staatsleistung fordern. Zudem gewährt er den Einwohnergemeinden je nach ihrer ökonomischen Lage Beiträge von 10% bis 25% an die ausgewiesenen reinen Tuberkulosefürsorgeausgaben. Nach Maßgabe der Budgetkredite leistet er auch Beiträge an das solothurnische kantonale Lungensanatorium Allerheiligenberg bei Hägendorf (Stiftung der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons Solothurn vom 12. Dezember 1897), an die kantonale Liga gegen die Tuberkulose, an die Kurkosten von Kindern und Erwachsenen, an Krankenkassen für die Kosten der Kinderversicherung gegen die Tuberkulose etc. (§ 44). Für die Förderung der Tuberkulosebekämpfung wurden 1947 Fr. 268 174.60 ausgegeben. Davon mußte der Kanton rund Fr. 150 000.— aus eigenen Mitteln aufbringen.

Für den Finanzausgleich sind diese Staatsausgaben nur von untergeordneter Bedeutung.

Für die Lebensmittelüberwachung ist das BG betreffend Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 8. Dezember 1905 und die VV vom 11. Oktober 1909 wegleitend. Auf kantonalem Gebiet erfolgte eine Regelung bereits durch das Gesetz vom 6. Mai 1882.[67]) Die kantonale Ausführungsbestimmung zum BG datiert von 1910. Für die Durchführung der Fleischschau werden von den Gemeinden besondere Fleischschauer gewählt.[68]) Ihre Honorierung kann durch Zubilligung eines Pauschalhonorars oder durch Verweisung auf die Gebühren der taxpflichtigen Funktionen der Fleischschau erfolgen. Für die Lebensmittelüberwachung und die Fleischschau erwuchsen dem Staate 1947 Ausgaben von Fr. 77 725.81, denen an Einnahmen Fr. 36 090.65 (wovon Fr. 23 165.— Bundesbeiträge) gegenüberstehen; der Ausgabenüberschuß beträgt somit Fr. 41 635.16.

Für den Finanzausgleich sind die staatlichen Aufwendungen für Lebensmittelüberwachung und Fleischschau von untergeordneter Bedeutung; sie betragen ungefähr ein Promille der Staatsausgaben.

Alle bisher betrachteten Gebiete erfordern nur kleine Ausgaben des Staates.

---

[67]) Sammlung Brosi III, S. 104 bis 114.

[68]) VV zur eidg. Fleischschauverordnung vom 10. November 1939. SAS, Bd. 74, S. 626 bis 644.

Große Leistungen bedingt vor allem der Betrieb der kantonalen Heil- und Pflegeanstalt Rosegg, des kantonalen Pflegeheimes Friedau und des Kantonsspitals in Olten. Die Tätigkeit dieser Anstalten kommt weitgehend den Gemeinden zugute, obwohl sie daran keine direkten Beiträge zu leisten haben. Das Kantonsspital und die kantonalen Heil- und Pflegeanstalten führen selbständige Rechnungen. Der Staat führt an sie über die Betriebsdefizite hinaus jährlich namhafte Beiträge ab. Im Jahre 1947 beliefen sich diese auf Fr. 1 488 541.— oder auf $3^1/_2$% der gesamten Staatsausgaben. Aus der folgenden Zusammenstellung ist ihr rapides Anwachsen im Laufe der letzten Jahre zu ersehen: [69])

	1941	1944	1945	1946	1947
Rosegg . . .	Fr. 343 932	Fr. 569 776	Fr. 700 524	Fr. 865 923	Fr. 896 627
Friedau . .	Fr. 17 963	Fr. 32 455	Fr. 49 240	Fr. 48 625	Fr. 28 373
Kantonsspital .	Fr. 126 933	Fr. 290 901	Fr. 454 683	Fr. 548 773	Fr. 563 541
Total . . .	Fr. 488 828	Fr. 893 132	Fr. 1 204 447	Fr. 1 463 321	Fr. 1 488 541

Außer diesen Anstalten gewährt der Staat noch kleinere Beiträge an das Bezirksspital Thierstein in Breitenbach (Fr. 8 000.—) und an das Institut für schwererziehbare Kinder „Gotthelfhaus" in Biberist (Fr. 5 500.—).

Für das gesamte Sanitätswesen beliefen sich die Aufwendungen des Staates pro 1947 (Staatsrechnung Abschnitt K, S. 33/34) auf Fr. 2 033 056.51 oder rund 4% der gesamten Staatsausgaben. Beim Betrachten dieser Zahlen darf nicht vergessen werden, daß besonders durch die Tätigkeit der kantonalen Heil- und Pflegeanstalten und des Kantonsspitals, deren Ausgaben hier nicht berücksichtigt sind, der Staat in Verbindung mit den betreffenden Fonds im Dienste der Gesundheitspflege große Beiträge leistet und die Gemeinden dadurch weitgehend entlastet.

f) Das Erziehungswesen

Seit Mitte des letzten Jahrhunderts bildete die Sorge um das Schulwesen eines der wichtigsten Aufgabengebiete und eine der vornehmsten Pflichten der solothurnischen Gemeinden. Dies gilt besonders für die Elementarschule, die dem jungen Staatsbürger das Rüstzeug für sein späteres Leben mitgibt. Die vollständige Übernahme der Schullasten durch die Gemeinden würden aber deren finanzielle Mittel zu sehr beanspruchen. So teilen sich denn auch Bund (Art. 27 bis BV), Staat (Art. 47 ff. StV) und Gemeinden in der Erfüllung dieser Aufgaben.

Heute haben wir folgende Aufgabenteilung im Erziehungswesen:

[69]) Zahlen entnommen aus den Staatsrechnungen der betr. Jahre sowie den Rechenschaftsberichten.

1. Prinzipiell überläßt der Bund das Erziehungswesen den Kantonen; diese haben sich an gewisse Grundsätze bei der Gestaltung der Erziehung zu halten (Unentgeltlichkeit und Obligatorischerklärung des Primarschulunterrichts, staatliche Oberaufsicht und konfessionelle Neutralität, vgl. Art. 27 BV). Zur Unterstützung der öffentlichen Primarschulen zahlt der Bund anderseits Subventionen aus gemäß BG vom 25. Juni 1903 und vom 15. März 1930.

2. Innerhalb dieses vom Bunde vorgeschriebenen Rahmens zieht der Kanton einen zweiten, aber bedeutend engeren, innerhalb dessen bestimmte Aufgaben an die Gemeinden delegiert werden. Um eine gleichmäßige Entwicklung des Schulwesens in allen Gemeinden zu gewährleisten, sind diese Aufgaben verbindlich und genau festgesetzt.

Für die Entwicklung der solothurnischen Schulen verweisen wir auf den historischen Teil unserer Darstellung. Als Neuerung sei lediglich vermerkt, die Errichtung von Sekundarschulen in Olten (1927), in Kienberg (1928) und in Kleinlützel, die als eine Art Mittel- oder Bindeglied zwischen Primar- und Bezirksschule dienen.

Das heute noch geltende Primarschulgesetz aus dem Jahre 1872 und das Gesetz über die Bezirksschulen vom 18. April 1875 erlaubten es auf Grund ihrer Fassung durch wenige ergänzende Spezialgesetze der neuesten Entwicklung des Schulwesens Rechnung zu tragen.[70])

Wenn von den drei grundlegenden Schulgesetzen der Siebzigerjahre nur eines der Revision unterzogen worden ist, das Gesetz von 1874 über die Kantonsschule, so hat dieses seinen Grund in den organisatorischen Veränderungen dieser Schule.[71]) Durch das Gesetz vom 29. August 1909 wurde, zusammen mit der Fortbildungsschule und landwirtschaftlichen Winterschule, das höhere Schulwesen neu geordnet. Auf Grund des Gesetzes wurde auch das Besoldungswesen im Sinne einer Erhöhung der Löhne geändert; eine gerechtere Anpassung hatte schon 1906 stattgefunden. Die vom Gesetz in Aussicht genommene Gründung einer staatlichen Pensionskasse der Professoren und Lehrer der Kantonsschule

---

[70]) Für Solothurn ist für die letzten paar Jahrzehnte eine große Zurückhaltung gegenüber einer Totalrevision, welche die von den Verhältnissen überholten Schulgesetze der Siebzigerjahre betreffen würde, charakteristisch. Zweifellos wurzelt sie in referendums- und parteipolitischen Ursachen. Während die Legislatur der liberalen und demokratischen Epoche die Führung der Schule in organisatorischer und pädagogischer Hinsicht selbst übernahm, ist seit 1887 das Umgekehrte der Fall; nur durch Einzel- und Spezialgesetze wurde den dringendsten Anforderungen abgeholfen, und das abschließende Schulgesetz wird so weniger Programm für die Zukunft als Kodifikation bereits gewordener Zustände. Vgl. hierzu u. a. auch Büchi: A. a. O., S. 316.

[71]) Vgl. hierzu u. a. auch Büchi: A. a. O., S. 322.

und der landwirtschaftlichen Winterschule wurde realisiert und trat am 1. Januar 1920 in Wirksamkeit.

Die Gesetze vom 23. April 1899, 21. März 1909, 21. Januar 1917, 17. Februar 1918 und 4. Mai 1919 verbesserten die Besoldungsverhältnisse und führten einen ersten Finanzausgleich zu Gunsten der steuerschwachen Gemeinden ein; der Staat gewährte diesen je nach der Klassenzugehörigkeit einen Beitrag von vier Achtzehntel bis zwölf Achtzehntel.

Die Besoldung der solothurnischen Lehrerschaft wurde im Laufe der Jahrzehnte durch verschiedene Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse geregelt. So setzte sich z. B. die Entlöhnung der Primarlehrer wie folgt zusammen: Grundgehalt, staatliche und kommunale Altersgehaltszulage, Wohnungsentschädigung, Bürgergabe und staatliche und kommunale Teuerungszulage. Die Verhältnisse werden durch die zwischen Staat und Gemeinden bestehende gegenseitige Beitragspflicht noch mehr kompliziert. Einfacher war die Regelung der Besoldungsverhältnisse bei den Bezirkslehrern. In der Absicht, die Bestimmungen über die Besoldungen des Lehrpersonals der Primar-, Arbeits- und Bezirksschulen in einem einzigen Erlaß zu vereinigen und die Lehrerbesoldungen den veränderten Kosten der Lebenshaltung anzupassen, wurde am 22. Dezember 1946 ein entsprechendes Gesetz erlassen.[72])

Gemäß dem neuen Gesetz bestimmt wiederum die Einwohnergemeinde die Höhe der Barbesoldung. Diese beträgt für Primarlehrer wenigstens Fr. 6 000.— bis Fr. 7 200.—, für Primarlehrerinnen wenigstens Fr. 5 500.— bis Fr. 6 700.—, erreichbar nach zwölf Jahren.[73]) An den Grundgehalt für das Lehrpersonal der Primar- und Arbeitsschulen (denjenigen der Arbeitslehrerinnen legt der Kantonsrat fest), exklusive staatliche Altersgehaltszulagen und Wohnungsentschädigung, erhalten die Einwohner- bzw. Schulgemeinden vom Staat je nach ihrer Finanzlage jährliche Beiträge von 10% bis 90%, und zwar auf Grund einer periodisch durch den Regierungsrat festzustellenden Klassifikation der Schulgemeinden. Dabei sind die Zahl der Schulen, die Steuerkraft und die Steuerbelastung der Gemeinden angemessen zu berücksichtigen (§ 6). Das Gesetz bestimmt ferner, daß an die den Grundgehalt übersteigenden Gehaltsbeträge des Lehrpersonals der Primar- und Arbeitsschulen der gleiche Staatsbeitrag ausgerichtet wird wie an die Mindestbesoldung (§ 7). Einschränkend wird fest-

---

[72]) SAS, Bd. 77, Anhang S. 47 bis 52.

[73]) Im Sinne einer Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten pro 1948 erhöht für Primarlehrer um Fr. 700.— und für Bezirkslehrer um Fr. 900.— (KRB vom 29. November 1947; SAS, Bd. 77, S. 250).

gehalten, daß der staatliche Gesamtbeitrag 36% der gesamten Baraufwendungen aller Gemeinden nicht übersteigen darf (§ 8).

Für eine Lehrkraft an der Bezirksschule beträgt der Grundgehalt jährlich wenigstens Fr. 8 400.— bis Fr. 9 600.—, ebenfalls erreichbar nach zwölf Jahren. An diese Grundgehälter beträgt der staatliche Beitrag 60%, und an die den Grundgehalt übersteigende Besoldung gewährt der Staat dem Bezirksschulfonds Beiträge von 15% bis 45%.[74]) Der Gesamtbetrag dieser staatlichen Zuschüsse darf allerdings nicht höher sein als ein Viertel der Summe aller die Grundgehälter übersteigenden Gehaltsbeträge. Wie bei den Bestimmungen über die Primarschulen wird auch hier die Steuerkraft und die Steuerbelastung der beteiligten Gemeinden des Bezirksschulkreises berücksichtigt (§ 9).

Wie ist die Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinden geordnet?

Die Errichtung und der Betrieb der Kantonsschule geht zu Lasten des Staates. Dieser gab 1947 hierfür Fr. 663 755.54 aus, denen aber Fr. 105 740.10 an Rückvergütungen gegenüberstehen. Die Einnahmen setzen sich zusammen aus den Rückvergütungen der Schüler an die Schülerkosthäuser, den Einschreibegebühren und den Beiträgen des Bundes (Fr. 29 286.—), sowie jenen der Einwohnergemeinde Solothurn (Fr. 2 000.—) an die Handelsabteilung der Kantonsschule.

Für die Kantonale Lehranstalt in Olten (Progymnasium und Handels- und Verkehrsschule) betrugen die staatlichen Ausgaben im gleichen Jahr Fr. 269 439.90, denen Fr. 164 867.90 an Einnahmen gegenüberstehen. Als wichtigste Einnahmeposten sind u. a. zu erwähnen, die Barbeiträge der Einwohnergemeinde Olten mit Fr. 55 950.75 und für Lokalmiete und Betrieb Fr. 61 929.— sowie die Bundessubvention an die Handels- und Verkehrsschule mit Fr. 33 000.— und die Einschreibegebühren und Schulgelder.

Die Kosten für die kantonale land- und hauswirtschaftliche Schule werden ebenfalls vom Staate getragen; doch richtet der Bund an diese Beiträge aus; an die landwirtschaftliche Schule pro 1947 Fr. 29 314.60 und an die hauswirtschaftliche Schule Fr. 2 618.—.

Die Bezirksschulen werden vom Staat in Verbindung mit den Gemeinden errichtet; ihr Besuch ist nicht obligatorisch. Der Staat gewährt gemäß dem eben erwähnten Gesetz Beiträge an die Besoldungen. An den Grundlohn richtete er pro 1947 Fr. 589 972.60 aus und an Mehrbesoldungsbeiträgen inkl. Dienstalterszehrungen Fr. 48 982.60.

Die Primarschulen sind im Kanton Solothurn obligatorisch und stehen wie

[74]) 1947 wurden hierfür Fr. 47 627.— aufgewendet. Näheres vide Rechenschaftsbericht: Erziehungsdepartement 1947, S. 17.

alle andern Schulen unter staatlicher Leitung. Die Kosten für diese Volksschule werden von den Gemeinden getragen; doch leisten sowohl der Staat (Besoldungsgesetz vom 22. Dezember 1946) als auch der Bund (BG über die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen vom 25. Juni 1903/15. März 1930) Beiträge. Ein Teil der Bundesbeiträge wird an die Gemeinden direkt überwiesen.

Der 1947 dem Staate zugekommene Bundesbeitrag an die öffentliche Primarschule, laut BG vom 25. Juni 1903/15. März 1930, wurde wie folgt verwendet: [75])

1. Der Invaliden-, Witwen- und Waisenkasse der Lehrerschaft des Kantons Solothurn, der sogenannten Roth-Stiftung, wurden zugewiesen	Fr.	38 736.—
2. An die Kosten von Schulhausbauten hat der Kanton finanzschwachen Gemeinden aus der Subvention Beiträge geleistet in der Höhe von	Fr.	16 026.—
3. Es sind den Gemeinden zugewiesen und von diesen verwendet worden:		
a) Für die Errichtung neuer Schulen	Fr.	—
b) Für den Bau und wesentlichen Umbau von Schulhäusern	Fr.	6 524. -
c) Für die Errichtung von Turnhallen, Anlage von Turnplätzen und Anschaffung von Turngeräten	Fr.	3 339.—
d) Für die Aufbesserung von Lehrerbesoldungen	Fr.	7 649.—
e) Für Beschaffung von Schulmobiliar und allgemeinen Lehrmitteln .	Fr.	3 820.—
f) Für Nachhilfe bei Ernährung und Bekleidung armer Schulkinder .	Fr.	37 267.—
g) Für Erziehung schwachsinniger Kinder in den Jahren der Schulpflicht	Fr.	2 847.—
h) Für Ruhegehälter an Lehrer	Fr.	—
Total . . .	Fr.	116 208.—

Die Verordnung vom 6. Juli 1948 [76]) nahm vom Schuljahr 1948/49 an eine Neuverteilung dieser Bundesbeiträge vor. In Zukunft werden sie wie folgt verwendet: für die soziale Jugendfürsorge (Nachhilfe bei Ernährung und Bekleidung, Abgabe von Schulmaterialien und Lehrmitteln an Anstalts-Schulkinder und Heilerziehung bildungsfähiger und verwahrloster Kinder), für Beiträge an den Bau und Umbau von Schulhäusern, für die Errichtung von Turnhallen, Sport- und Turnplätzen und die Anschaffung von Turngeräten in finanzschwachen Gemeinden, für die Beschaffung von Schulmobiliar, für die Errichtung von Bergschulen und dgl.

Wie aus der Zusammenstellung hervorgeht, wurde vom Bundesbeitrag ein Drittel oder Fr. 38 736.— der Roth-Stiftung des Kantons Solothurn (Invaliden-, Witwen- und Waisenkasse der Lehrerschaft der Primar- und Bezirksschulen)

[75]) Zahlen entnommen dem Rechenschaftsbericht über das Erziehungsdepartement pro 1947, S. 8.

[76]) SAS, Bd. 77, S. 336/37.

zugewiesen. Durch Gesetz vom 29. März 1925[77]) wird der Beitrag des Staates an die Roth-Stiftung auf 4% bzw. 5% der anrechenbaren Gesamtbesoldungssumme der Primar- bzw. Bezirkslehrer festgelegt und bestimmt, daß die staatliche Leistung in keinem Fall höher als die prozentuale Jahresprämie der Mitglieder sein darf. Mit Gesetz vom 31. März 1946 wurde die Beitragsleistung in dem Sinne abgeändert, daß der Staat nunmehr für 7% und die Versicherten für 6% der anrechenbaren Besoldungen aufkommen.[78])

Im Kanton Solothurn schenkt man dem Schulwesen seit vielen Dezennien die größte Aufmerksamkeit. Das Erziehungsdepartement weist neben dem Finanzdepartement immer die größten Ausgaben auf. Im Jahre 1923 wurden für das Schulwesen im ganzen 6.14 Millionen Franken ausgegeben, woran der Staat mit 2.4, der Bund mit 0.27 und Dritte mit 0.17 Millionen partizipierten, während die Gemeinden 3.59 Millionen aus eigenen Mitteln aufbringen mußten. Von diesen Gesamtaufwendungen entfallen allein 4.37 Millionen auf die Primar- und Fortbildungsschulen, während die Bezirksschule und die Kantonsschule je rund 0.5 Millionen beanspruchten. Kosten, die ausschließlich vom Staate getragen wurden. Den Hauptteil aller Erziehungsausgaben bildet die Besoldung des Lehrkörpers.

Über die Weiterentwicklung der Gesamtausgaben für das Schulwesen des Kantons Solothurn in den Jahren 1943 bzw. 1946 (mit * bezeichnet), gibt uns die nachstehende Zusammenstellung nähere Auskunft. (Bei den hier angeführten Zahlen handelt es sich um Netto-Ausgaben.)[79]) Vgl. Tabelle Nr. 21, S. 129.

Im Jahre 1943 betrugen die Netto-Gesamtausgaben für das Schulwesen Fr. 9 100 944.—. Wie wir nachstehender Zusammenstellung entnehmen können, betrug der Anteil des Staates Fr. 3 312 677.— oder 36.4%. Am Rest partizipierten die Gemeinden mit Fr. 5 213 983.— oder 57.3%, der Bund mit Fr. 351 588.— oder 3.8% und Dritte mit Fr. 222 746.— oder 2.5% aller Ausgaben.

Für das Jahr 1946 haben wir für das Schulwesen Netto-Ausgaben im Gesamtbetrag von Fr. 11 504 316.—, wovon der Staat Fr. 3 917 157.— übernimmt, was 34.1% aller Schulausgaben entspricht. Die Gemeinden werden mit Fr. 6 998 005.— oder 60.8% belastet. Die Bundessubvention beträgt Fr. 415 029.— oder 3.6% der gesamten Netto-Ausgaben, und Dritte leisten Fr. 174 125.— oder 1.5% an die Schulausgaben.

---

[77]) SAS, Bd. 70, S. 53 bis 57.

[78]) SAS, Bd. 77, S. 61/62.

[79]) Zahlen zusammengestellt aus den Staats- und Gemeinderechnungen der betr. Jahre.

Tabelle Nr. 21: Nettoausgaben für das Schulwesen

Ausgaben für	Ausbezahlter Beitrag von			
	Staat	Gemeinden	Bund	Dritte
Verwaltung	37 841.—			
	41 802.—*			
Kantonsschule	476 406.—	2 000.—	23 945.—	88 253.—
	541 035.—*	2 000.—*	24 492.—*	84 505.—*
Kantonale Lehranstalt	129 356.—	85 673.—	25 760.—	16 233.—
Olten	119 312.—*	104 885.—*	22 105.—*	13 244.—*
Kantonale Landwirtsch.	41 814.—		20 647.—	41 842.—
Winterschule	89 199.—*		28 295.—*	53 000.—*
Kantonale Hauswirtsch.	6 318.—		2 420.—	6 659.—
Schule	7 274.—*		2 473.—*	4 981.—*
Bildungskurs für Arbeitslehrerinnen	17 595.—			9 443.—
	20 014.—*			6 792.—*
Wiederholungsschule für	14 843.—			
stellungspflicht. Jünglinge	17 902.—*			
Fortbildungsschulen	195 170.—		159 208.—	
	252 326.—*		209 256.—*	
Bezirksschulen	580 300.—	1 985.—		19 718.—
		139 223.—		
		273 000.—		
	673 253.—*	430 000.—*		4 218.—*
Primarschulen	1 711 434.—	30 700.—	119 608.—	40 251.—
		4 661 486.—		
	2 069 253.—*	6 430 000.—*	128 408.—*	6 642.—*
Kadettenwesen	4 393.—			
	3 325.—*			
Vermischtes	46 593.—	19 916.—		347.—
	82 462.—*	31 120.—*		743.—*
Total-Ausgaben	3 312 677.—	5 213 983.—	351 588.—	222 746.—
	3 917 157.—*	6 998 005.—*	415 029.—*	174 125.—*

In Bezug auf den Lastenausgleich zwischen Bund, Staat und Gemeinden muß vermerkt werden, daß der Bundesbeitrag durch BG geregelt ist und nicht nach kantonalem Ermessen abgeändert werden kann. Das Belastungsverhältnis zwischen Staat und Gemeinden von rund 1 zu 2 scheint uns recht gut gewählt zu sein. Seit dem Inkrafttreten des Finanzausgleichs bzw. der Neuregelung der Gehälter werden die finanzschwachen Gemeinden durch den Staat weitgehend entlastet. Direkte Schlüsse auf die Auswirkungen dieser Neuordnung auf die Gemeinden lassen sich indessen nicht ziehen. Die einzige größere Ausgabe, die die Gemeinden hin und wieder belastet, sind die Schulhausbauten; an diese Ausgaben gewährt der Staat jedoch namhafte Beiträge (vgl. z. B. den Abschn. D über die Notstandsarbeiten).

Die einzige erstrebenswerte Verbesserung des sonst recht glücklichen Lastenausgleichs im Schulwesen betrifft die Besserstellung der sogenannten „finanz-

starken" Gemeinden, die nur einen Staatsbeitrag von 10% erhalten. Dieser Beitrag steht in einem krassen Mißverhältnis zu den großen Ausgaben für das Erziehungswesen dieser Gemeinden. Besonders bei diesen Beiträgen macht sich die einserseits lax, anderseits ins äußerste Detail ausgebildete Steuerveranlagung der einzelnen Ortschaften in starkem Maße bemerkbar.

g) Die Landwirtschaft

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1893 betreffend die Förderung der Landwirtschaft[80]) bildete auch bei uns die Grundlage vermehrter kantonaler Tätigkeit. Allerdings muß festgehalten werden, daß schon die Kantonsverfassung von 1887 sich mit allen landwirtschaftlichen Fragen eingehend auseinandersetzte und verschiedene Maßnahmen notifizierte. Zur Förderung der Landwirtschaft sollte der Staat folgenden Aufgabengebieten (Art. 73 STV) seine Aufmerksamkeit widmen:

1. dem gewerblichen und landwirtschaftlichen Vereins- und Genossenschaftswesen;
2. der Viehzucht und der Milchwirtschaft;
3. den Bestrebungen von Gemeinden, Korporationen und Privaten für Bodenverbesserungen, Güterzusammenlegungen, Bewässerungen und Entwässerungen, Gewässerkorrektionen, Aufforstung an offenen Lagen.

Von der Wichtigkeit dieses Zweiges der kantonalen Volkswirtschaft überzeugt, war der Staat schon früh darauf bedacht, die Bauern in ihren Bestrebungen weitgehend zu unterstützen und zu fördern. Vergleichen wir aber die verausgabten staatlichen Subventionen für die Landwirtschaft mit den Unterstützungen, die andere Erwerbszweige genossen, dann erkennen wir, daß der Kanton zeitweise die Grenze des Vernünftigen überschritt. Von Fr. 7 668.— im Jahre 1887 stiegen die Ausgaben des Landwirtschaftsdepartementes auf Fr. 347 394.— oder 2.65% der Staatsausgaben im Jahre 1929, also fast auf das Fünfzigfache gegenüber dem Staatsbeitrag von 1887. 1937 stiegen die Ausgaben auf Fr. 412 105.11 oder 2% der Staatsausgaben und kletterten im Jahre 1947 auf Fr. 2 394 215.16 hinauf, was 5.76% der Staatsausgaben ausmacht. Diese Steigerung ist eine Folge der Ausgaben für Boden- und Alpverbesserungen.[81])

Die Förderung und Unterstützung der Landwirtschaft ist eine Aufgabe, die die Gemeinden nicht allein lösen können. Meistens reicht es nur zu einem

---

[80]) N.S., II, S. 177.

[81]) Für diesen Zweck wurden Fr. 1 865 849.39 ausgegeben oder 75.4% aller Ausgaben für die Landwirtschaft.

Beitrag an die Ausgaben des Bundes und des Kantons. Dieser Verwaltungszweig berührt also eher den Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton als denjenigen zwischen Kanton und Gemeinden. Wir beschränken uns folglich auf das Wesentlichste.

Die Leistungen des Staates betreffen vor allem die Förderung der Tierzucht, die Beiträge an das Versicherungswesen, die Förderung des Obstbaues und allgemein landwirtschaftlicher Zwecke, und die Boden- und Alpverbesserungen.

Eine besonders große Zunahme der Ausgaben brachte das Gesetz betreffend Förderung der landwirtschaftlichen Tierzucht vom 4. Mai 1919 mit sich. Es umfaßt die Rindvieh-, Pferde-, Kleinvieh-, Geflügel-, Kaninchen- und Bienenzucht. Im Jahre 1925 wurden für die Förderung der Tierzucht im ganzen Fr. 91 511.— ausgegeben. Dieser Betrag stieg im Jahre 1937 auf Fr. 102 743.95 um 1947 die Höhe von Fr. 119 448.90 zu erreichen. Dem stehen an Einnahmen seitens des Bundes und Dritter Fr. 57 708.45 gegenüber.

Noch größer sind die Aufwendungen des Staates für das landwirtschaftliche Versicherungswesen. Für die Viehversicherung, d. h. die Sicherstellung des Landwirtes gegen die durch Krankheit, Unfall oder Tod der Tiere entstehenden Schäden sowie für die Hagelversicherung wurden im Jahre 1925 Fr. 112 717.— verausgabt. 1937 erreichten die Ausgaben bereits Fr. 169 323.65 und stiegen für das Jahr 1947 auf Fr. 172 871.95, bei Fr. 63 771.35 Einnahmen. Im ähnlichen Rahmen bewegen sich auch die Ausgaben zur Förderung des Obstbaues und allgemein landwirtschaftlicher Zwecke.

Außerordentlich gestiegen sind die Kosten für Boden- und Alpverbesserungen, die die Erzeugungsfähigkeit und den Wert des Landes verbesserten. Seit 1918 setzte unter der Leitung des Departementsvorstehers, Regierungsrat Ferdinand von Arx, eine großzügige staatliche Tätigkeit auf dem Gebiete der Bodenverbesserung und -sicherung ein. Anlaß dazu gaben die Notwendigkeit der Durchführung von Notstandsarbeiten und die Hochwasserkatastrophe (1926) im Tal. Unter staatlicher Leitung und Aufsicht wurden von ad hoc gebildeten Flurgenossenschaften, die großen Meliorationsarbeiten bei Grenchen, Seewen, Neuendorf, Bellach, Schnottwil-Oberwil, Welschenrohr, Witterswil, Bättwil und Selzach durchgeführt. Von 1893 bis 1928 sind für Bodenverbesserungen insgesamt Fr. 4 844 128.— aufgewendet worden, an welche Bund, Kanton und Gemeinden Fr. 2 545 311.— oder 52½% beitrugen.

Im Jahre 1925 betrugen die Ausgaben für Bodenverbesserungen Fr. 143 359.—. Sie sanken im Jahre 1937 auf Fr. 8 090.50, um im Jahr 1947 die Höhe von Fr. 1 865 849.39 zu erreichen. In diesem Ausgabenposten sind allerdings noch

die Einlagen in den Bodenverbesserungsfonds [82]) mit Fr. 200 000.— und die Deckung der Ausgaben für Bodenverbesserungen laut Volksbeschluß vom 23. Dezember 1945 mit Fr. 500 000.— als zweite Rate eines Gesamtbetrages von Fr. 1 000 000.— enthalten. Die Beiträge des Bundes und der Gemeinden sind mit Fr. 1 145 045.10 ausgewiesen.

Im Rahmen des Anbauprogrammes erhöhte der Bund am 11. Februar 1941 seine Bodenverbesserungsbeiträge von 30% auf 40 bis 50%. Der Kanton gewährte an diese Arbeiten eine Subvention von 10% bis 30%.[83]) Diese Maßnahmen wurden als Notstandsarbeiten durchgeführt [84]) und riefen zahlreiche Meliorationsprojekte auf den Plan.[85]) Die im zweiten Arbeitsbeschaffungsprogramm hierfür bereitgestellten Mittel waren in kurzer Zeit aufgebraucht. So kam es zur Volksvorlage vom 14. September 1941, die auf die Dauer von fünf Jahren einen weiteren jährlichen Budgetzuschuß von Fr. 200 000.— an den Bodenverbesserungsfonds vorsah. Durch das Programm vom 30. August 1942 wurden dem Regierungsrat für denselben Zweck weitere 3 Millionen Franken bewilligt, die durch einen 25%igen Zuschlag zur Wehrsteuer getilgt werden müssen. Aus diesem Gesamtkredit von 5½ Millionen Franken (die jährlichen Budgetzuschüsse von zusammen je Fr. 400 000.— bis und mit 1945 eingerechnet) wurde eine Großzahl von Entwässerungs- und einige Güterzusammenlegungsprojekte subventioniert.[86])

Im Jahre 1947 wurden Meliorationen im Betrag von Fr. 2 361 974.60 durchgeführt. Folgende Übersicht zeigt uns diese Lastenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden:

Totalkosten	Beiträge von					
	Bund	%	Kanton	%	Gemeinden	%
2 361 974.60	1 142 565.50	48	628 915.45	27	90 000.—	4

Gegenüber dem sehr geringen Beitrag der Gemeinden mit nur 4% stellen wir eine unverhältnismäßig große Beteiligung seitens des Bundes und des Kantons

[82]) KRB vom 27. Mai 1943. Dieser Fonds wurde errichtet gemäß Volksbeschluß vom 1. September 1940 zur Unterstützung der Bodenverbesserungsbestrebungen und wies 1947 ein reines Vermögen von Fr. 645 651.97 aus.

[83]) SAS, Bd. 74, S. 173.

[84]) Vgl. Absch. d: Die Notstandsarbeiten, S. 115.

[85]) Vgl. „Bericht über das Meliorationswesen der Schweiz 1940 bis 1946", Bern 1947, S. 204 bis 211.

[86]) Für nähere Angaben vgl. Rechenschaftsbericht des Landwirtschafts-Departementes pro 1942.

fest: zusammen trugen sie rund drei Viertel der ganzen Meliorationskosten. Dies mag weitgehend daher rühren, daß diese Arbeiten als Notstandsaktionen durchgeführt wurden und die beiden Oberverbände an die Lohnsummen der Beschäftigten große Subventionen ausrichteten.

An die durch Gesetz vom 29. August 1909 ins Leben gerufene kantonale landwirtschaftliche Winterschule, mit zwei Jahreskursen, richtet der Bund ebenfalls Subventionen aus. Da die Einnahmen und Ausgaben dieser Schule unter „Erziehungswesen" ausgewiesen werden, verweisen wir auf unsere entsprechenden Ausführungen Seite 126.

Beim Vergleich der Beitragsleistungen von Bund und Kanton stellen wir fest, daß in den letzten Jahren die kantonalen Subventionen an Umfang zugenommen haben. Wir weisen aber darauf hin, daß die großen Kosten, die sowohl Bund, Kanton, Gemeinden und Viehbesitzern aus den seuchepolizeilichen Maßnahmen erwachsen, in dieser Darstellung nicht enthalten sind. Es besteht im Kanton Solothurn eine besondere Tierseuchenkasse,[87]) die die Mittel zur Deckung solcher außerordentlicher Auslagen aufbringt und auszahlt. Diese Kasse — die heute ein Vermögen von Fr. 828 459.— ausweist — wurde durch das Gesetz vom 9. März 1867 und 25. November 1894 geschaffen. Bedingt durch die defizitäre Lage der Kasse — 1920 schloß sie mit einem Passivsaldo von Fr. 735 912.45 ab — wurde durch Gesetz vom 30. Januar 1921 eine Neuorganisation vorgenommen und die Viehbesitzer zu vermehrter Leistung herangezogen. Ferner gewährte der Staat einen einmaligen Gründungsbeitrag von Fr. 75 000.—.

Im allgemeinen stellt diese Tierseuchenkasse eine recht gute Einrichtung dar. Sie hilft vor allem in den Seuchenjahren sowohl dem Staat, den Gemeinden als auch den Viehbesitzern in starkem Maße die empfindlichen Schäden ausgleichen. Auf der andern Seite werden der Kasse ansehnliche Bundesbeiträge zugewiesen, die den Anteil des Bundes am Landwirtschaftswesen des Kantons je nach Auftreten von Seuchen erheblich steigern.

h) Das Forstwesen

Von den insgesamt 1 025 910 Hektaren Waldfläche der Schweiz befinden sich 95.3% im Besitz von Gemeinden, Korporationen und Privaten. Es ist daher ohne weiteres verständlich, daß gerade auf diesem Gebiet ein Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden nötig war.

---

[87]) Vgl. über die Tierseuchenkasse u. a. die ausführlichen Angaben bei Ackermann: A. a. O., S. 100 ff.

Heute haben wir im Forstwesen der Schweiz folgende Besitzverhältnisse:[88])

Besitzer	Hektaren	Prozentverteilung	
Kantone und Bund	48 540	4.7%	
Gemeinden und Korporationen	698 098	68.1%	} 95.3%
Private	279 281	27.2%	

Wenn wir diesen allgemeinen schweizerischen Verhältnissen diejenigen des Staates Solothurn gegenüberstellen, so sehen wir, daß dieser Kanton trotz des überdurchschnittlichen Waldbestandes, gemessen an der Größe des Kantonsgebietes, nur 2.7% der schweizerischen Waldfläche besitzt. Von der gesamten kantonal-solothurnischen Waldfläche sind rund 4.5% Staatsbesitz. Vor etwas mehr als hundert Jahren hatten wir ein grundlegend anderes Bild. Damals war der Staat Eigentümer fast aller Waldungen, die heute im Besitze der Gemeinden sind. Den entscheidenden Besitzwechsel brachte das Jahr 1836. Die Gemeinden gelangten damals nahezu in den Besitz des gesamten Waldes und trachteten eifrig danach, diesen zu erhalten und zu mehren. Heute haben wir im kantonalen Forstwesen folgende Verteilung:[89])

Besitzer	1944		1946	
	Hektaren	Prozente	Hektaren	Prozente
Staat	1 306	4.5	1 306	4.38
Gemeinden	21 978	75.9	22 854	76.58
Private	5 683	19.6	5 683	19.04

Dieses Eigentumsverhältnis ist insofern noch beachtenswert, als der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich mit einer Bewaldung von 37.4% seiner Gesamtfläche hinter dem Kanton Schaffhausen an zweiter Stelle steht.

Seit der Abtretung der Wälder an die Gemeinden wurde im Kanton Solothurn dem Forstwesen große Aufmerksamkeit geschenkt. Gemäß dem revidierten Forstgesetz vom 9. Januar 1839 behielt sich der Staat die Oberaufsicht über die Waldungen vor. Diese staatliche Aufsicht wurde aber so lax gehandhabt, daß die Gemeinden ihr keine Beachtung schenkten und besonders den Vorschriften über die Nutzung nicht nachlebten. Infolge der großen Kahlschläge an der Jurakette, der unsachgemäßen Rodungen und des starken Waldfrevels — der damals ein richtiges Gewerbe war —, nahm das Holzkapital stark ab. Viele Gemeinden — so die Städte Solothurn und Olten — erkannten aber den Nutzen des Holzkapitals und suchten durch rationellere Bewirtschaftung den Absichten des Gesetzgebers nachzuleben. Im Forstgesetz vom 28. Mai 1857 wurden der kommunalen Bewegungsfreiheit wieder engere Grenzen gesetzt; es wurde eine Be-

[88]) Zahlen entnommen aus Alfred Huber: „Der Privatwald in der Schweiz", Zürich 1948, S. 34. Stichtag für diese Zusammenstellung: 1. Juli 1944.

[89]) Zahlen für 1944 entnommen: Alfred Huber: A. a. O., S. 34; Zahlen für 1946 entnommen aus „Schweizerischer Forstkalender 1949", S. 121.

schränkung und genaue Kontrolle der jährlichen Holzschläge und eine strengere Ahndung der Holzfrevel verordnet. Im Gesamt lagen diese Bestimmungen in der Richtung eines Überganges vom veralteten Prinzip der bloßen Forstpolizei zur rationelleren Waldwirtschaft und Waldpflege. Im engen Zusammenhang damit stand die wachsende Bevormundung des kommunalen und privaten Forstwesens durch den Staat.

Von nachhaltigem Einfluß war ferner das Eingreifen des Bundes, dessen Oberaufsicht über das Forstwesen durch die Bundesrevision von 1897 [90]) auf die ganze Schweiz ausgedehnt wurde. Das revidierte Forstpolizeigesetz vom 11. Oktober 1902 samt der VV vom 3. Dezember 1903 und der Bundesverordnung vom 23. Februar 1917 wirkte im Sinne der erwähnten Entwicklung und ermöglichte die zur Bewirtschaftung dringend notwendigen Normierungen der Vorschriften.[91]) Das genannte BG sicherte den Gemeinden Bundesbeiträge zu. Gleichzeitig wurde das Kantonsforstamt als Organ der staatlichen Aufsicht geschaffen.

In Bezug auf die Beitragsleistung an die Gemeinden traf man folgende Regelung:

Die Bundesbeiträge an die Besoldungen und Taggelder des Forstpersonals betragen für die höheren Beamten der Kantone 25% bis 35%, für die höheren Beamten der Gemeinden, Korporationen und anerkannten Waldgenossenschaften 5% bis 25% und für das untere Forstpersonal 5% bis 20%; letztere müssen eine erforderliche Ausbildung erhalten haben, im Besitz des eidg. Wahlfähigkeitszeugnisses sein und wenigstens ein Gehalt von Fr. 500.— per Jahr beziehen.

Ferner leistet der Bund:

Beiträge bis zu einem Drittel an die Kosten der Unfallversicherung des Forstpersonals;

Beiträge von 50% bis 80% an die Kosten von Aufforstungen zur Anlage von Schutzwaldungen;

Beiträge von 30% bis 50% an die Kosten für Aufforstungen in Schutzwaldungen bei außerordentlichen Vorkommnissen, wie ausgedehnte Waldbrände, Insektenschaden, Windwurf usw.;

Beiträge bis 20% an die Kosten der Anlage von Abfuhrwegen und sonstigen ständigen Einrichtungen für den Holztransport — wenn schwierige Verhältnisse

---

[90]) BV Art. 24, A.S. XVI 339; BBl. 1893 V 9; 1896 IV 1185; 1897 III 231.

[91]) Durch diese V wurde aufgehoben: die V betr. die Aufsicht über die Forstwirtschaft vom 17. Oktober 1898, betr. die Vollziehung des mit dem 1. August 1898 für die ganze Schweiz in Kraft gesetzte BG betr. die Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 24. März 1876, welches vorher nur für das Hochgebirge galt.

vorliegen, bis 40% — unter der Bedingung, daß der Kanton ebenfalls einen Beitrag verabfolge.[92])

Neben diesen Leistungen des Bundes bestimmt das kantonale Gesetz betreffend das Forstwesen vom 6. Dezember 1931 in § 10, daß der Kanton an die vom Bund subventionierten Aufforstungen, Wegbauten und Entwässerungen Beiträge in der Höhe von 5% bis 20% der Kostensumme auszurichten habe. In § 30 wird verlangt, daß über sämtliche öffentliche Waldungen Wirtschaftspläne aufzustellen sind, die periodisch, in der Regel alle zehn Jahre, revidiert werden müssen. Die Wirtschaftspläne und die Revisionen werden durch das obere Forstpersonal ausgeführt, vom kantonalen Oberforstamt geprüft und dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt. Gemeinden und Korporationen, die diese Arbeit nicht durch eigenes technisches Forstpersonal durchführen lassen, haben dem Staat für seine Mitwirkung bei der Bewirtschaftung der Waldungen, für Aufstellung von Wirtschaftsplänen und deren Revision einen jährlichen Beitrag von 20 bis 40 Rp. pro Kubikmeter des im Wirtschaftsplan festgesetzten Abgabesatzes zu leisten.

Die bisherigen Ausführungen zeigen in kurzen Zügen die finanziellen Beziehungen, die in der Forstwirtschaft zwischen Bund, Kanton und Gemeinden bestehen. Da der Kanton nur rund 5% des Forstbestandes zu eigen hat, bildet der Wald hauptsächlich die Haupteinnahmequelle der Bürgergemeinden und stellt den Grundstock ihres Vermögens dar. Die Bürgergemeinde, die dem Staat und der Einwohnergemeinde ihren Vermögensbesitz zu versteuern hat, muß auch den Wald durch den Staat und die Gemeinde taxieren lassen.

Der Waldbesitz ist den Bürgergemeinden eine erwünschte Einnahmequelle für die ihr auferlegten Verpflichtungen. Die Erlöse sollen vor allem die Hauptaufgabe der Bürgergemeinde erfüllen helfen: die bürgerliche Armenpflege. Seit vielen Jahren reichen aber die Erträge aus den Waldungen nicht mehr zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten aus, so daß heute in 87 Gemeinden Armensteuern erhoben werden müssen, um zusätzliche Mittel zu erhalten.[93]) Es soll jedoch nicht vergessen werden, daß viele Gemeinden einen Bürgernutzen erwirtschaften, der die eingezogene Armensteuer mehrfach deckt. Der Ertrag hängt allerdings in erster Linie von den jeweiligen Holzpreisen ab.

Besonders wichtig sind für die Gemeinden auch die Forstkassen. Im Jahre 1947 wiesen sie ein Vermögen von Fr. 13 356 540.— (1937: Fr. 4 661 541.—) auf. Aus

---

[92]) BG Art. 40 ff.; diese Prozentsätze sind durch das Finanzprogramm II vom Jahre 1936 reduziert worden.

[93]) Die Armensteuern betrugen 1937: Fr. 441 639.81 und 1947: Fr. 550 328.26.

diesen Forstreservekassen sind mit Genehmigung des Regierungsrates folgende Beiträge zu nichtforstlichen Zwecken bewilligt worden:[94])

	1937	1947
An Armenfonds	Fr. 160 830.—	Fr. 344 062.—
Verschiedenes	Fr. 12 320.—	Fr. 159 551.—
	Fr. 173 150.—	Fr. 503 613.—

Die Nutzungen verteilten sich im Jahre 1946 wie folgt:[95])

Hauptnutzen	173 487 m³	
Zwischennutzen	21 043 m³	
Rohertrag inklusive Beiträge	194 530 m³	Fr. 7 791 266.—

Die Verwaltungs- und Betriebskosten der Gemeinden betragen:[96])

1. Verwaltungskosten			Total
Besoldung für Forstbeamte	Fr. 86 083.—	1.8%	
Besoldung für Bannwarte	Fr. 258 453.—	5.5%	
Verwaltungskosten	Fr. 365 549.—	7.8%	
Steuern	Fr. 510 033.—	10.9%	Fr. 1 220 118.—
2. Betriebskosten			
Holzerntekosten	Fr. 2 420 003.—	51.4%	
Kulturkosten	Fr. 262 161.—	5.6%	
Wegbau und Wegunterhalt	Fr. 377 884.—	8.0%	
Entwässerungen	Fr. 13 435.—	0.3%	
Versicherung	Fr. 207 783.—	4.4%	
Verschiedenes	Fr. 203 061.—	4.3%	Fr. 3 484 327.—
Total: Verwaltungs- und Betriebsausgaben		100%	Fr. 4 704 445.—

Der gesamte Reinertrag beträgt Fr. 3 086 821.—, was einem Reinertrag von Fr. 142.— pro Hektar bzw. Fr. 15.80 pro Kubikmeter gleichkommt.

Während der Kriegsjahre fand eine sehr starke Übernutzung der Wälder statt. Die staatlichen Waldungen weisen im Vergleich zum Etat eine Übernutzung von 516% oder 21 693 m³ auf. Die Übernutzungen in der Zeit von 1940 bis 1946 gegenüber dem normalen Etat betragen für die Gemeindewaldungen 450 512 m³ oder 486%.

Die großen Unterschiede, die sich zwischen Staats- und Gemeindewaldungen beim Reinertrag in Prozenten des Rohertrages bzw. beim Ertrag pro Hektar und Kubikmeter ergeben, rühren größtenteils von den gewaltig angewachsenen Unkosten her. Einerseits stiegen die Rüstkosten so stark und anderseits wurden die Holzpreise durch die eidgenössische Preiskontrollstelle derart tief gehalten, daß diese zu den effektiven Gestehungskosten in keinem rechten Verhältnis mehr standen. Die Reinerträge gingen trotz der großen Übernutzungen prozentual stark zurück.

---

94) Die Beiträge der Gemeinden mit eigener Forstverwaltung (Solothurn, Olten, Grenchen) sind in den Angaben nicht enthalten.

95) Zahlen entnommen dem Rechenschaftsbericht 1946, S. 29.

96) Zahlen entnommen dem Rechenschaftsbericht 1946, S. 29 ff.

Über Nutzen und Ertrag des Gemeindewaldes bzw. des Staatswaldes (mit * bezeichnet) orientiert uns folgende Tabelle:[97])

Tabelle Nr. 22: Nutzen und Ertrag des Gemeindewaldes bzw. des Staatswaldes

Jahr	Nutzung m³	Bruttoertrag Rohertrag	Reinertrag			
			Total **)	in % des Rohertrages	per ha	per m³
1933	117 570	2 698 954.—	938 874.—	51	43.—	8.—
*		97 193.—	55 427.—	57	26.55	6.90
1937	129 931	2 608 127.—	981 036.—	38	45.—	7.50
*		103 532.35	44 304.55	39	37.20	8.—
1941	187 366	5 582 423.—	2 677 503.—	48	123.—	14.30
*		262 729.70	161 488.75	61	135.—	19.20
1945	209 811	7 800 673.—	3 389 485.—	43	156.—	16.20
*		348 722.45	192 467.93	56	148.—	19.80
1947	143 342	6 026 745.—	2 103 152.—	35	98.—	14.65
*		242 568.80	118 744.60	49	98.—	20.05

**) Bei der Berechnung des Reinertrages werden die Beiträge, die der Forstkasse zufließen, berücksichtigt.

Durch die großen, kriegsbedingten Rodungsarbeiten sind die Gemeinden im Gegensatz zum Staat viel stärker belastet worden; dies wirkte sich auf den Reinertrag wiederum ungünstig aus. Über die unter dem „Plan Wahlen" in den Jahren 1941 bis 1945 durchgeführten Rodungsarbeiten gibt folgende Zusammenstellung näheren Aufschluß:

Gesamte Rodungsfläche			Ausbezahlte Rodungskosten			
Total	subventionsberechtigt	nicht subventionsberechtigt	Total	davon Anteil von		
				Bund	Kanton	Private und Gemeinden
a	a	a	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
40 600	28 590	12 010	1 575 027	518 496	143 925	912 606
			100 %	32.92 %	9.13 %	57.95 %

Die Gemeinden und Privaten trugen am meisten an die Kosten bei. Abgesehen von den vernichteten Waldbeständen — die Wiederaufforstung wird sich über Jahrzehnte erstrecken —, haben sie rund 58 % der Rodungskosten auf sich genommen. Der Bund hat von den Lasten rund 33 % übernommen, der Kanton rund 9 %.

Die eigentlichen „Ausgleichsleistungen" des Staates und der Gemeinden ergeben keine bedeutenden Summen. Im Jahre 1947 stoßen wir z. B. auf folgende Zahlen:

[97]) Zahlen entnommen den Rechenschaftsberichten der entsprechenden Jahre.

Bundesbeiträge:

1. An die Besoldung des Forstpersonals	Fr. 67 788.40
abzüglich 57.322% zur Anpassung an den verfügbaren Kredit	Fr. 38 857.75
Effektiver Bundesbeitrag	Fr. 28 930.65
2. An den Waldwegbau „Moos" der Bürgergemeinde Riedholz	Fr. 7 000.—
Zur Auszahlung gelangender Gesamtbundesbeitrag	Fr. 35 930.65

Kantonalbeitrag:

An die gleiche Weganlage wurde der ordentliche Beitrag bewilligt:	
Bürgergemeinde Riedholz, Waldweg „Moos"	Fr. 3 500.—

Gemeindebeiträge:

Beiträge der Gemeinden an die Waldbewirtschaftungskosten	Fr. 29 148.—

Ein Vergleich des Gesamtbundesbeitrages mit den Ausgaben für das Forstdepartement pro 1947 in Höhe von Fr. 364 617.39 bzw. mit den Gesamtausgaben der Gemeinden in Höhe von Fr. 3 923 593.— zeigt, daß die Bundessubvention zahlenmäßig nicht stark ins Gewicht fällt. Den Einnahmen für das Forstdepartement von Bund, Gemeinden und Privatwaldbesitzern im Betrage von Fr. 192 763.55 standen in diesem Jahr Fr. 364 617.39 Ausgaben gegenüber. Der Anteil der Bruttoausgaben an den gesamten Staatsausgaben beträgt nur 0.88%. Es soll aber nicht vergessen werden, daß durch die Übernahme der Oberaufsicht über das Forstwesen durch den Bund und den Kanton die Forstwirtschaft im Kanton Solothurn einen erfreulichen Ausbau erfahren hat. Der Einfluß des Staates ist weit größer, als man an Hand der oben aufgeführten Zahlen vermuten könnte. Dank der Durchführung von Exkursionen und Forstkursen ist es ihm gelungen, nicht nur die verantwortlichen Stellen der Gemeinden auf die Bedeutung einer ausgebauten Waldwirtschaft aufmerksam zu machen, sondern auch für die Erhaltung und Verbesserung des Waldbestandes einzutreten; damit wurde die Grundlage für eine ertragsreichere Bewirtschaftung gelegt.

Die angegebenen Zahlen weisen auf die bedeutende Stellung der Forste im Rahmen unserer kantonalen Volkswirtschaft hin. Es darf nicht vergessen werden, daß die Wälder, die zu den großen Vermögensbestandteilen der Bürgergemeinden gehören, dem Staate und den Gemeinden jedes Jahr recht ansehnliche Steuererträge einbringen. Es liegt ferner im Interesse des Staates und vor allem der Einwohnergemeinden, wenn die Bürgergemeinden die zur Deckung ihrer Aufgaben nötigen Mittel selbst aufbringen, und wenn sie überdies an die Einwohnergemeinden Beiträge im Sinne eines Finanzausgleiches ausrichten können.

i) Das Straßen-, Brücken- und Kanalisationswesen

Wie wir früher schon feststellten, sanken infolge der finanziellen Notlage des Kantons die Ausgaben für das Straßenwesen im letzten Jahrhundert beinahe auf den Nullpunkt. Während mehr als einem Jahrzehnt wurde der Bau neuer

Straßen verweigert; an den bestehenden Straßen wurden nur die allernotwendigsten Flickarbeiten vorgenommen. Die Straßen des Kantons und der Gemeinden befanden sich in einem erbärmlichen Zustand und galten als die schlechtesten des ganzen Landes.

Mit der Finanzreform von 1895 versuchte man diesen Zuständen zu steuern. Von Fr. 104 876.— im Jahre 1890 stiegen die Kosten des Straßenunterhaltes auf Fr. 134 887.— im Jahre 1899. Im Jahre 1910 kamen die Kosten pro Jahreskilometer erst auf Fr. 220.— zu stehen, also wenig über den Stand von 1879. Der erste Straßenbau nach vielen Jahren — von Balm nach Welschenrohr — wurde 1899 in Angriff genommen. Nur wenige Bauten vermehrten noch das Kantonsstraßennetz, so u. a. die vom schweizerischen Militär 1914/15 erstellte Scheltenstraße und in den Dreißigerjahren die Paßwangstraße. 1903 und 1912 wurden die Aarebrücken in der Rankwage bei Olten und bei Trimbach gebaut.

Dem Zeitalter des Automobilverkehrs verdankt das solothurnische Straßennetz seine Entfaltung. „Die zunehmende Motorisierung des Straßenverkehrs nach dem Weltkrieg bedingte Ausgaben im Straßenwesen, welche die Kräfte der Kantone, die ihr Straßenbudget zur Hauptsache mit den Einnahmen aus den Motorfahrzeugsteuern im Gleichgewicht erhielt, überstiegen.“ [98])

Dies trifft vor allem für den Kanton Solothurn zu. Nach einer Periode des Zögerns und des Überganges setzte 1919 unter der Leitung von Regierungsrat Ferdinand von Arx eine rege Bautätigkeit ein, die an die Blütezeit der solothurnischen Straßengeschichte erinnert. Die Durchgangsstraßen sollten nach einem großzügigen Bauprogramm ausgebaut werden. Von 1920 bis 1926 wurden dafür von Staat und Gemeinden außerordentlicherweise Fr. 2 536 000.— aufgewendet. 1927 wurden weitere Fr. 4 668 000.— bewilligt und 1930 nochmals Fr. 14 000 000.—. Auch die jährlichen ordentlichen Straßenunterhaltskosten stiegen gewaltig an: von Fr. 189 433.— im Jahre 1910 auf Fr. 725 728.— im Jahre 1927. Der Jahreskilometer kam nun auf Fr. 1 160.— zu stehen. Es sind ferner die staatlichen Beiträge an neuerstellten Brücken in Rechnung zu stellen. Die Gesamtausgaben für das Straßenwesen betrugen im Jahre 1929 Fr. 1 856 188.— und erreichten im Jahre 1947 Fr. 2 989 735.—. Der Unterhalt der 130 km Kantonsstraßen hatte im Jahre 1834 Fr. 8 966.— gekostet, 1947 wurden pro Jahreskilometer Fr. 1 865.— ausgegeben.

Für das Straßenwesen drängte sich eine neue gesetzliche Grundlage — das geltende Gesetz stammte bekanntlich vom 24. November 1867 — geradezu auf; 1928 wurde eine solche geschaffen — es ist das heute noch geltende Straßen-

[98]) L. Derron: Artikel „Straßenbau“ in Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 2, S. 409/10.

gesetz.[99]) Eine neue Regelung des Finanzausgleichs auf dem Gebiete des Straßenwesens wurde durch das erwähnte Gesetz mit Abänderungen vom 28. Mai 1933 getroffen. Demzufolge werden die Baukosten einschließlich Landerwerb bei den Kantonsstraßen von Staat und Gemeinden getragen. Der Beitrag der Gemeinden zu den Gesamtkosten beträgt 40%; in außerordentlichen Fällen kann der Kantonsrat den Anteil reduzieren. Der Kostenbeitrag der einzelnen Gemeinden bemißt sich nicht mehr nach ihrer Größe, den ökonomischen Verhältnissen, dem Nutzen und der Länge des örtlichen Straßennetzes, sondern nach der Straßenstrecke, Einwohnerzahl, Steuerkraft und Steuerlast (Staatssteuer und Gemeindesteuer). Durch das Gesetz wurde der Anteil des Staates an der Straßenlast vergrößert, derjenige der kleineren und schwächeren Gemeinden reduziert.

Erstellung, Korrektion sowie Unterhalt von Gemeindestraßen und Gemeindewegen fällt ganz zu Lasten der Gemeinden. Für den Ausbau bestehender Straßen gilt folgende Ordnung:

Die Durchführung von Ausbauarbeiten an Kantonsstraßen ist Sache des Staates. Die Kosten werden aus dem Ertrag der Autosteuern und -gebühren und den Beiträgen des Bundes aus dem Benzinzoll bestritten. Die Beiträge der Gemeinden zu den Gesamtkosten betragen 5% bis 35%; sie richten sich nach den örtlichen Verhältnissen, dem Charakter der Straße (Durchgangs- oder Ortsverbindungsstraße), den baulichen Schwierigkeiten, nach der Straßenstrecke, Einwohnerzahl, Steuerkraft und Steuerlast (Staatssteuer und Gemeindesteuer) (§ 17).

Die Durchführung von Ausbauarbeiten an Gemeindestraßen ist, gemäß den Bestimmungen des Baureglementes, Sache der Gemeinde, bei anderen Straßen und Wegen der Gemeinde und der Interessenten.

Für den Straßenunterhalt besteht folgende Regelung:

Die Kosten des Unterhaltes von Kantonsstraßen gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Staates und zu einem Drittel zu Lasten der Gemeinden. Der Anteil der Gemeinden am Gesamtbetrag der Kosten für den allgemeinen Unterhalt[100]) wird vom Regierungsrat für sämtliche Gemeinden nach der bekannten Schlüsselung festgesetzt. Den Anteil am speziellen Straßenunterhalt[101]) hat die Gemeinde zu tragen, in der die Arbeiten ausgeführt werden.

---

[99]) Gesetz über Bau und Unterhalt der Straßen vom 2. Dezember 1928, Abänderung vom 28. Mai 1933, SAS, Bd. 72, S. 602 bis 606; SAS, Bd. 71, S. 201 bis 209.

[100]) Der allgemeine Unterhalt umfaßt folgende Arbeiten: Reinigung, Bekiesung und Ausbesserung der Beläge. Schneebrucharbeiten und Sanden an der unteren und oberen Hauensteinstraße sowie an der Paßwangstraße.

[101]) Der spezielle Unterhalt umfaßt die Instandstellung und Erneuerung der Schalen, Dolen, Mauern, Entwässerungen usw.

Bei den Gemeindestraßen haben die Gemeinden für die Kosten des Unterhaltes aufzukommen, bei anderen öffentlichen Straßen und Wegen die Gemeinden und die betreffenden Interessenten. Die Gemeinden sind verpflichtet, auf eigene Kosten für Schneebruch und Sanden bei Glatteis zu sorgen. Sie müssen bei Wassergrößen, Erdrutschungen und anderen Naturereignissen die ersten erforderlichen Maßnahmen vorkehren. Für die Staubbekämpfung auf den Kantonsstraßen erstattet ihnen der Kanton die Hälfte der Ausgaben zurück.

Auf dieser Basis werden seit Einführung des Gesetzes im Jahre 1928 bzw. 1933 die Lasten aufgeteilt.

Das Verzeichnis der Kantonsstraßen weist Ende 1947 eine Gesamtlänge von 641,337 Kilometer auf, wovon 259,377 Kilometer auf Straßen mit künstlichen Belägen entfallen. Folgende Straßen mit total 22.120 Kilometer Länge sind nicht Kantonsstraßen, werden aber vom Staate unterhalten: Brunnersbergstraße 15,580 Kilometer, Allerheiligenstraße 2,540 Kilometer und die Belchenstraße 4,0 Kilometer.

Straßenunterhalt aus allgemeinen Staatsmitteln:

Der während der Kriegsjahre eingetretene Rückstand in der Behandlung der künstlichen Straßenbeläge mußte, unter Einsatz beträchtlicher Mittel (Fr. 978 740.94) 1947 wieder aufgeholt werden. Die steigende Tendenz der Einstandspreise hat weiterhin angehalten. Sie hat einen fundamentalen Einfluß auf die Kosten für den Straßenunterhalt.

Die Ausgaben für den Unterhalt setzen sich im Jahre 1947 wie folgt zusammen:

Wegmacherlöhne		Fr. 387 594.10
Teuerungs- und Kinderzulagen	Fr. 168 679.10	
Ruhegehälter	Fr. 19 998.—	
Dienstaltersehrungen	Fr. 1 080.—	
Werkzeugentschädigungen	Fr. 9 856.25	
		Fr. 199 613.35
Abraumabfuhr		Fr. 4 940.30
Materialkosten und Fuhrlöhne		Fr. 262 149.66
Unterhalt künstlicher Beläge		Fr. 229 236.72
Unfallversicherung		Fr. 15 203.95
Ankauf und Betrieb von Kiesgruben		Fr. 3 267.85
Schneebrucharbeiten		Fr. 25 351.70
Vermessungen und Vermarkungen		Fr. 4 077.21
Straßensignalisation		Fr. 2 248.22
Größere Reparaturen und Unvorhergesehenes		Fr. 88 158.61
Total-Ausgaben		Fr. 1 221 841.67
Erlös aus Sand und Kies usw.		Fr. 48 028.75
Nettoausgaben für den allgem. Straßenunterhalt (Fr. 1 865.36/km)		Fr. 1 173 812.92

Davon entfallen zu Lasten der Gemeinden:

Ein Drittel von Fr. 1 173 812.92 oder .			Fr. 391 271.—
Dazu gemäß Beschluß vom 15. Juli 1947			
10% f. Oberflächenbehandlungen 1946	Fr.	249 791.—	
1947	Fr.	978 741.—	
Totalbeitrag der Gemeinden	Fr.	1 228 532.—	Fr. 122 853.—
			Fr. 514 124.—

Von den am Brunnersbergweg interessierten Grundeigentümern und Gemeinden wurden an die Ausgaben von Fr. 4 992.45 rund Fr. 2 700.— oder 54% zurückvergütet.

Die graphische Darstellung auf Seite 144 orientiert uns eingehend über die Entwicklung der jährlichen Ausgaben für den Straßenunterhalt seit 1916. Die großen Steigerungen der Einstandspreise während der Kriegs- und Nachkriegsjahre kommen hier deutlich zum Vorschein. Dies gilt besonders für das Jahr 1946, erstmals standen die nötigen Rohstoffe (Teer und Bitumen) für den Unterhalt künstlicher Straßenbeläge wieder zur Verfügung.

Über die Kosten für den Unterhalt künstlicher Straßenbeläge und den Anteil des Kantons am Benzinzoll gibt uns die graphische Darstellung Nr. 1 nähere Auskunft. An Hand dieser Graphik läßt sich die Entwicklung während rund zwei Dezennien überblicken.

Der Straßenbau aus besonderen Staatsmitteln [102]) weist folgende Ausgabenposten auf:

Straßenkorrektionen und Ausbau	Fr.	243 504.40 [103])
Diverse Bauten	Fr.	326 448.67
Beiträge an Gemeinden	Fr.	101 527.90
Oberflächenbehandlungen	Fr.	978 740.94
Projektkosten	Fr.	4 718.65
Verschiedenes	Fr.	179 663.32
Total-Ausgaben	Fr.	1 834 603.88

Die Amortisation dieser Ausgaben erfolgte durch folgende Einnahmen: [104])

Gesamteinnahmen im Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr			Fr. 1 719 004.55
Nach Abzug der Gesamtausgaben der Motorfahrzeugkontrolle			Fr. 226 525.05
Somit verbleiben			Fr. 1 492 479.50
Abzüglich Beitrag an:			
Sanatorium Allerheiligenberg	Fr.	10 000.—	
Bau-Departement für Reisen	Fr.	15 000.—	Fr. 25 000.—
			Fr. 1 467 479.50

[102]) Zahlen entnommen aus dem Rechenschaftsbericht und der Staatsrechnung pro 1947, die über die detaillierte Aufteilung näheren Aufschluß geben.

[103]) An die Kurvenverbesserungen der Weißensteinstraße im Betrage von Fr. 120 000.— erfolgt eine Rückvergütung von 30% seitens des Bundes und eine solche von 35% seitens der Stadt Solothurn.

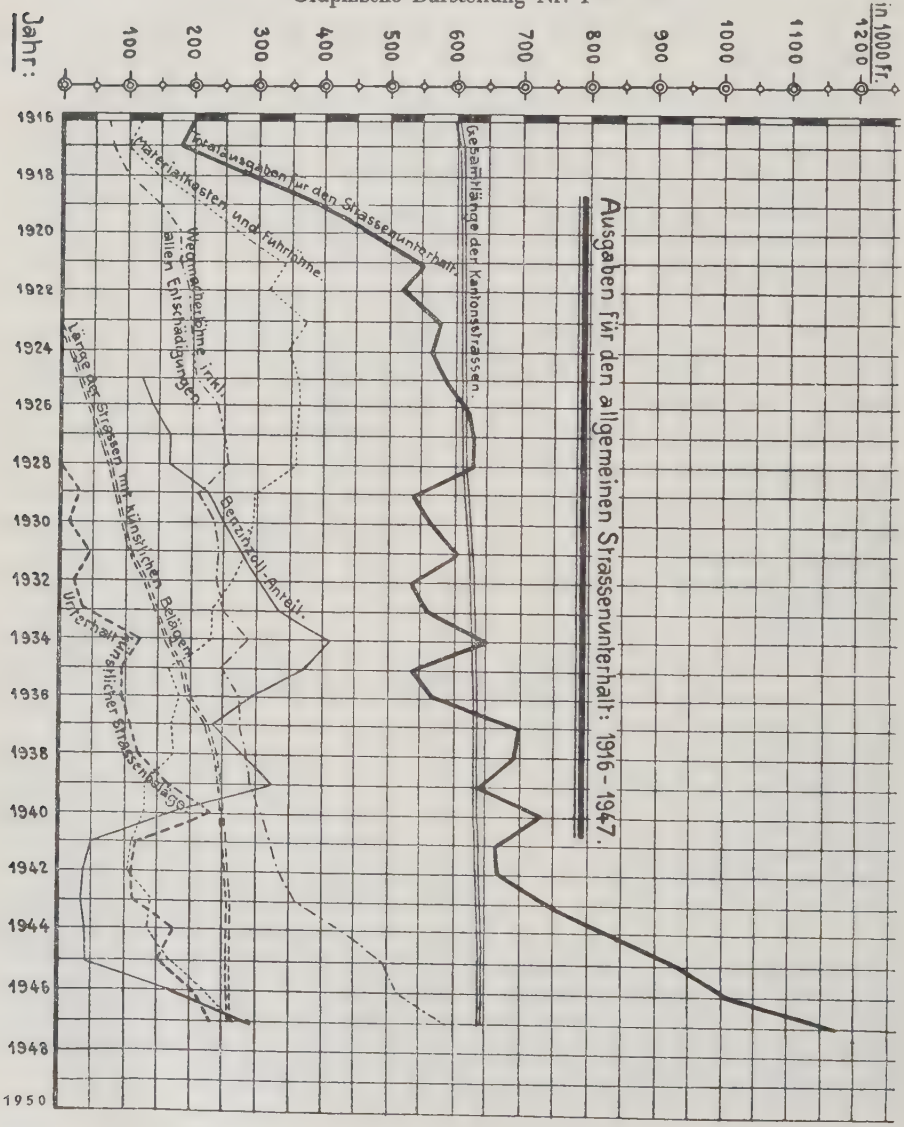
[104]) Zahlen entnommen aus der Staatsrechnung pro 1947, S. 25.

Dazu kommen:

Beitrag d. Bundes a. d. Benzinzollanteil	Fr. 166 987.—
Beitrag v. Bund, Gemeinden u. Privaten	Fr. 179 007.90
Total-Einnahmen	Fr. 1 813 474.40

Die geschilderte Regelung auferlegt dem Staate naturgemäß die größten Lasten, da alle Straßen von Bedeutung als Kantonsstraßen bezeichnet werden. Seine Aus-

Graphische Darstellung Nr. 1



gaben betrugen 1937 Fr. 2 089 820.40 und stiegen 1947 auf Fr. 2 989 735.49. Mit Ausnahme der Orte Solothurn, Olten und Grenchen sind die Belastungen der Gemeinden gering und unterliegen periodischen wie auch örtlichen Schwankungen.

k) Die Wasserbauten und Gewässerkorrektionen

Das heute noch geltende Gesetz betreffend den Wasserbau und die Entsumpfung stammt aus dem Jahre 1858,[105]) ist also während der Dauer von rund neunzig Jahren unverändert in Kraft geblieben. Da dieses Gesetz über den Uferschutz, die Korrektionen u. a. den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht, ist schon mehrfach nach einer neuen gesetzlichen Ordnung verlangt worden, jedoch ohne positiven Erfolg.

Die Ordnung, die hinsichtlich der Lastenverteilung durch das Gesetz von 1858 getroffen wurde, enthält folgende Bestimmungen über den Lastenausgleich:

Unterstellung des gesamten Wasserbauwesens unter die Oberaufsicht des Regierungsrates. Demzufolge trägt der Staat auch die Kosten der allgemeinen Organisation und der technischen Vorarbeiten, sowie die Aufsicht über die auszuführenden Bauten.

Die Bestreitung der Kosten für den Uferschutz liegt gesetzlich dem beteiligten Eigentum ob. Da sich aber die Durchführung dieses Grundsatzes bei öffentlichen Flüssen als unmöglich erweist, werden sowohl der Uferschutz, als auch die Korrektion von Gewässern von Kanton, Gemeinden und Anstößern gemeinsam vorgenommen. Bei größeren Korrektionen gewährt der Bund namhafte Subventionen,[106]) und zwar bis zu 40% der Kosten. Da über deren Verteilung zwischen Staat, Gemeinden und Privaten keine bestimmten Vorschriften bestehen, werden von Fall zu Fall Vereinbarungen getroffen. Der Mangel an klaren, gesetzlichen Bestimmungen ist schon des öfteren unliebsam empfunden worden und hat zu Streitigkeiten zwischen Staat und Gemeinden geführt.

Aus den wenigen gesetzlichen Bestimmungen entnehmen wir, daß vor allem den Anstößern große Lasten für Wasserbauten und Gewässerkorrektionen auferlegt sind. Durch die Übernahme der allgemeinen Organisation, der technischen Vorarbeiten und der Aufsicht der auszuführenden Bauten durch den Staat werden die Gemeinden wesentlich entlastet. Die Lasten der letzteren bewegen sich in bescheidenem Rahmen.

---

[105]) Amtliche Sammlung der in Kraft bestehenden Gesetze und Verordnungen für den Kanton Solothurn vom Jahre 1803 bis und mit 1883. Bd. 2, S. 85 (Sammlung Brosi).

[106]) BG betr. Wasserbau-Polizei vom 22. Juni 1877 mit Teilrevision BV vom 17. Juli 1897 und Gesetzesabänderung vom 8. Oktober 1920.

Bis 1933 hat das Wasserwesen sowohl für den Staat wie auch für die Gemeinden eine unbedeutende Rolle gespielt. Eine einzige Ausnahme ist das Jahr 1926 mit seiner schweren Hochwasserkatastrophe im Thal und im Gäu; diese Katastrophe richtete erhebliche Schäden an und forderte sowohl von seiten des Bundes als auch des Kantons, der Gemeinden und der Betroffenen große Opfer. Betrugen die Wasserbauausgaben 1932 Fr. 10 634.78 oder 0.07% der Gesamtausgaben, so stiegen sie im Jahre 1934, in dem besonders intensiv an den Gewässerkorrektionen (Notstandsarbeiten und Beginn der Dünnernkorrektion) gearbeitet wurde, auf Fr. 1 494 638.33 oder 7.43%. Im Jahre 1937 betrugen die Wasserbauausgaben Fr. 861 330.73 oder 4.22% der gesamten Staatsausgaben und 1947 Fr. 391 641.77 oder 0.94%.

Auch die Gemeindehaushalte wurden dadurch in gleichem Maße beeinflußt. Da sich aber in den Gemeinderechnungen keine spezifizierten Angaben finden und keine einheitliche Verbuchung dieser Auslagen, die größtenteils als Notstandsarbeiten ausgeführt wurden, vorliegt, müssen wir auf eine zahlenmäßige Darstellung verzichten.

Die großen Korrektionen der solothurnischen Gewässer wurden alle in den Jahren 1920 bis 1940 vorgenommen, so u. a. die Korrektionsarbeiten an der Lüssel, an den Bächen der Grenchner Witi, des Seebaches bei Seewen, des Dorfbaches von Trimbach, des Limpbaches und der Bäche im Thal und im Gäu u. v. a. m. An Bedeutung überragt alle anderen Korrektionen des Kantons diejenige der Dünnern im Thal und im Gäu, die einst am Veto der Bürger gescheitert war und 1934 endlich unternommen werden konnte; der Bach hatte während Jahrzehnten bei Hochwasser durch Überschwemmungen außerordentlich hohe Schäden verursacht.[107])

An die gesamten Korrektionskosten von Fr. 8 000 000.— [108]) bewilligte der Bund einen Bundesbeitrag von 30%,[109]) und auf Grund der Bundesbeschlüsse über Krisenhilfe für Arbeitslose vom 13. April 1933 und 22. Juni 1934 wurden weitere zusätzliche Beiträge an die Lohnsumme der außerberuflich beschäftigten Arbeitslosen bewilligt.[110]) Die auf den 31. Dezember 1944 datierte Schlußrechnung der Dünnernkorrektion im Gäu zeigt in der Zusammenstellung folgendes Bild:

---

[107]) Eine ausführliche Darstellung findet sich in: Gewässerkorrektion im Kanton Solothurn. 1. Teil: „Die Dünnernkorrektion von Olten bis Oensingen-Bad Klus", herausgegeben vom Bau-Departement des Kantons Solothurn, 1944.

[108]) Voranschlag gemäß Botschaft zur Volksabstimmung vom 11. September 1932.

[109]) SAS, Bd. 72, S. 634, sowie SAS, Bd. 73, S. 191.

[110]) SAS, Bd. 73, S. 191.

	Voranschlag gemäß Botschaft zur Volksabstimmung vom 11. IX. 1932		Abrechnung vom 31. XII. 1944	
	Fr.	In % der Bausumme	Fr.	In % der Bausumme
Ausgaben laut Buchhaltung .			8 063 070.94	
Abzüglich Vorschüsse zugunsten Dritter			95 204.95	
Korrektionskosten total . .	8 000 000.—	100	7 967 865.99	100
Ord. Bundesbeiträge . . .	2 400 000.—	30	2 401 200.—	30.11
A. o. Bundesbeiträge an Lohnsummen			467 459.—	5.82
Anteil der Gemeinden . . .	400 000.—	5	400 000.—	5.16
Anteil der Grundeigentümer	1 200 000.—	15	1 131 641.—	14.17
Diverse Einnahmen			122 547.—	1.52
Zu Lasten des Kantons . .	4 000 000.—	50	3 445 018.99	43.22
Total-Korrektionskosten . .	8 000 000.—	100	7 967 865.99	100.00

Die Lastenverteilung dieser Korrektion stellte sich wie folgt: Bund 35.93%, Kanton 43.22%, Gemeinden 5.16% und Grundeigentümer 14.17%. Die Gemeinden wurden durch Bund und Kanton, die zusammen 80% der Kosten trugen, stark entlastet.

Für die Durchführung der Bachkorrektionsarbeiten in den Bezirken Thal und Gäu wurde mit Volksbeschluß vom 15. Mai 1927 ein Betrag von 1 Million Franken und für verschiedene zusätzliche Bauarbeiten wurden die jeweils notwendigen Kredite zur Verfügung gestellt. Die Abrechnung über die ausgeführten Arbeiten zeigt pro 1944 folgendes Bild:

Kostenvoranschlag Fr.	Baukosten Fr.	Subvention von Kanton Fr.	Subvention von Bund Fr.	Total Auszahlungen Fr.
3 293 000.—	3 248 649.10 100 %	1 185 832.25 36.5 %	1 153 502.— 35.5 %	2 339 334.25 72 %

Der Lastenausgleich hält sich auch hier in ähnlichem Rahmen wie bei der Dünnernkorrektion. Kanton und Bund tragen gemeinsam weitaus den größten Teil der Kosten.

Das Hauptgewicht der Lastenverteilung im Wasserbauwesen liegt auf Seiten des Staates. Die Gemeindeausgaben für den Wasserbau im Rahmen der Gesamt-

ausgaben sind gering, da neben den staatlichen Subventionen in vielen Fällen noch namhafte zusätzliche Beiträge seitens der kantonalen Gebäudebrandversicherungsanstalt an die Wasserversorgung der Gemeinden geleistet werden.

Exogene Einflüsse verursachen außerordentliche Schwankungen in den Ausgaben für den Wasserbau. Ein einziges Unwetter kann große Schäden anrichten und Aufwendungen erfordern, die sowohl den Staat, die Gemeinden wie die betroffene Bevölkerung finanziell stark belasten. Unter Berücksichtigung dieser äußeren Umstände ist es nicht möglich, starre Normen für den Finanzausgleich aufzustellen. Der Verteiler muß im Falle erhöhten Finanzbedarfes eine Variationsbreite zulassen, die der finanziellen Situation des Staates und der Gemeinden gerecht wird.

Trotzdem scheint es heute angebracht, das Gesetz von 1858 einer eingehenden Revision bzw. Neufassung zu unterziehen, die die Erfahrungen der letzten Jahre, besonders aber die gegenwärtigen Erfordernisse berücksichtigt. Unter allen Gemeinden sollte ein angemessener Ausgleich stattfinden, um die Gemeinden, die zufällig an einem „gefährlichen" Fluß oder Bach liegen, zu entlasten und andere, vielfach finanziell besser gestellte zur Kostentragung heranzuziehen.

II. DER EINNAHMENAUSGLEICH

(Aktiver Finanzausgleich)

Allgemeines

I.

Für die Verteilung der Einnahmequellen zwischen Staat und Gemeinden ist in erster Linie die Höhe des Finanzbedarfes der beiden Verwaltungskörper maßgebend. Selbst wenn es gelingt, das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben im Kantons- und im Gemeindehaushalt herzustellen, so kann doch nicht hinsichtlich der Verteilung der Finanzmittel ohne weiteres auf einen geglückten Finanzausgleich geschlossen werden.

Das Zustandekommen des Finanzausgleiches hängt neben den bereits erwähnten primären Voraussetzungen — dem Bestehen verschiedener öffentlicher Körperschaften und der Verteilung der Aufgaben an sie — von der Zuweisung von Einnahmequellen an die Gebietskörperschaften ab. Es soll ihnen dadurch ermöglicht werden, die aufgetragenen Verpflichtungen zu erfüllen. Kein öffentlicher Körper ist heute mehr in der Lage, seine Ausgaben aus eigenen Einnahmen zu bestreiten.[1]) Eine solche Forderung wird auch nirgends mehr im Ernste erhoben. Nach den in der Schweiz noch geltenden orthodoxen Prinzipien der

[1]) Vgl. Lotz: A. a. O., S. 204.

Finanzwirtschaft, denen zufolge zwischen Ausgaben und Einnahmen Gleichgewicht herrschen soll, müssen den Kantonen und Gemeinden genügend Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Die Frage, welche Einnahmequellen dem Kanton, den Gemeinden oder der gemeinsamen Ausbeutung überlassen werden sollen, kommt daher große Bedeutung zu. Der Einnahmenausgleich zwischen Staat und Gemeinden kann nach Steiger [2]) folgendermaßen geschehen:

1. durch die Überlassung öffentlicher Vermögensobjekte und Wirtschaftsbetriebe (Regalien) an die Gemeinden,
2. durch die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Steuern (Abgaben) und
3. durch die Beteiligung der Gemeinden an kantonalen Einnahmen (Gemeindeanteile).

Der Staat als Oberverband kann selbstverständlich die Verteilung der Einnahmequellen weitgehend nach seinem Willen bestimmen; dadurch nimmt er gewissermaßen eine „beherrschende Stellung“ [3]) ein.

Schon in der Einleitung haben wir festgestellt, daß der Einnahmeausgleich vorwiegend durch die Art der Steuerverteilung bestimmt wird. Aus diesem Grunde stehen in den folgenden Ausführungen die Steuerfragen im Mittelpunkt der Darstellung, während die anderen Einnahmequellen nur peripher behandelt werden.

II.

Wie beim Lastenausgleich unterscheiden wir mit Weißkopf [4]) auch hier mehrere Gruppen, nämlich:

1. Einnahmen, die dem Staat allein zufließen,
2. Einnahmen, die den Gemeinden allein zufließen,
3. Einnahmen, die dem Staat und den Gemeinden zufließen, sei es
   a) in Form gemeinsamer Ausschöpfung derselben Quellen,
   b) in Form gegenseitiger Beteiligung, oder
   c) in Form besonderer Ausgleichsleistungen des Oberverbandes an seine Gebietskörperschaften.

Die beiden ersten Gruppen behandeln wir einleitend nur kurz. Für die Abrundung des Bildes vom Deckungsmittelausgleich zwischen Staat und Gemeinden gehören sie zur Darstellung. Mit der dritten, für unsere Abhandlung wich-

---

[2]) Steiger und Higy: A. a. O., S. 236.
[3]) Vgl. hierzu u. a. S. 10.
[4]) Vgl. Weisskopf: A. a. O., S. 226.

tigsten Gruppe, werden wir uns in den einzelnen Abschnitten dieses Kapitels eingehender befassen.

Wie beim Lastenausgleich zeigen wir vor allem die heute bestehenden Verhältnisse und stellen einander die Jahre 1937 und 1947 zu Vergleichszwecken gegenüber.[5])

Gruppe 1

Die verschiedenen Einnahmequellen, deren Erträge ausschließlich dem Staate zugute kommen, gliedern wir nach folgenden Gesichtspunkten:

a. Ertrag des Staatsgutes,

b. Ertrag der Regalien,

c. Ertrag der kantonalen Abgaben mit Steuer- und Gebührencharakter,

d. Ertrag aus dem aktiven Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton (gesetzliche Anteile an Bundeseinnahmen).

a. Ertrag des Staatsgutes

Diese Einnahmen aus dem Vermögensbesitz des Staates fließen ihm ohne besondere Tätigkeit zu. Der älteste Teil der Einkünfte stammt aus Grundbesitz, aus den sogenannten Domänen. Früher reichten diese Einnahmen oft zur Deckung des ganzen Finanzbedarfes des Staates aus. Heute sind sie sowohl für die Kantone als auch für die Gemeinden nur noch von sekundärer Bedeutung. Einerseits nahmen sie im Verhältnis zum steigenden Finanzbedarf ab und anderseits sind die Vermögen der Kantone und der Gemeinden in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen; vielerorts überstiegen sogar die Kosten ihres Unterhaltes die Erträge. Durch die Schaffung verschiedener Gemeindearten wurde ein Teil dieser Güter verteilt; so fließt heute im Kanton Solothurn z. B. der Ertrag aus den Gemeindewaldungen weitgehend den Bürgergemeinden zu.

Gewöhnlich wird das Vermögen in realisierbares (auch produktives Vermögen genannt) und nicht realisierbares (unproduktives) Vermögen unterteilt. Das produktive Vermögen wird oft als Finanzvermögen und das unproduktive als Verwaltungsvermögen bezeichnet. Das letztere dient dem Gemeinwesen durch seinen Gebrauchswert; es kann darüber nicht frei verfügt werden, sondern nur im Rahmen seiner Zweckbestimmung. In der Regel wirft es keinen Ertrag ab. Eine besondere Form des Verwaltungsvermögens bilden die vielen Fonds. Obwohl diese meistens zum Finanzvermögen gerechnet werden, gehören sie eigent-

[5]) Bei den zur Darstellung gelangenden Werten handelt es sich um Brutto-Beträge.

lich, da sie zweckgebunden und nicht realisierbar sind, zum Verwaltungsvermögen.

Der Begriff realisierbares und nicht realisierbares Vermögen wird in den einzelnen Kantonen sehr verschieden ausgelegt. Für die einen sind Vermögensobjekte produktiv, wenn sie einen Ertrag liefern, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dieser Ertrag zur Deckung der damit verbundenen Unkosten ausreicht. Für die andern ist die Rentabilität maßgebend; sie betrachten nur solche Vermögenswerte als produktiv, die mehr abwerfen, als sie an Kosten verzehren. Zu den ersteren gehört auch der Kanton Solothurn. Von Bedeutung ist allein die Ertragsfähigkeit ohne Rücksicht auf die wirkliche Rendite, den Grad der Realisierbarkeit oder der Vertretbarkeit. Dieser Grundsatz wird in der Praxis aber nicht immer streng gehandhabt.

Eine präzise Scheidung zwischen produktiven und unproduktiven Aktiven muß schon vom Standpunkt des Bürgers aus gefordert werden. Die Öffentlichkeit soll über die tatsächliche Vermögenslage des Staates genau informiert sein. Im Kanton Solothurn ist dieser Grundsatz verwirklicht worden. So rühmt denn u. a. Prof. J. Steiger[6]) der solothurnischen Staatsverwaltung nach, daß sie diese Unterscheidung am richtigsten durchführt und das Nettovermögen sowohl mit als auch ohne Berücksichtigung der unproduktiven Aktiva am klarsten zur Darstellung bringt.[7])

Der Ertrag des Staatsgutes, der sich aus Einnahmen von Pacht- und Mietzinsen, aus dem Forstertrag, den Kapitalzinsen und den Bankerträgen zusammensetzt, ist für den Staat Solothurn außerordentlich wichtig. Diese Einnahmen betrugen im Jahre 1937 Fr. 2 469 718.79 oder 13.7% aller Staatseinnahmen. Im Jahre 1947 wurde der Ertrag des Staatsgutes mit Fr. 2 327 672.55 ausgewiesen. Absolut gesehen ist in diesen elf Jahren keine große Veränderung der Ertragslage festzustellen. Im Vergleich zu den Gesamteinnahmen hat sie jedoch eine starke Rückbildung erfahren; der Ertrag aus Staatsgut beträgt nur noch 5.5% aller Staatseinnahmen. Die starke Steigerung des Finanzbedarfes innerhalb dieses Dezenniums ist an diesen Verhältniszahlen deutlich feststellbar.

Unter den Kapitalzinsen und Bankerträgen ist in erster Linie die Verzinsung des Dotationskapitals der Kantonalbank zu erwähnen. Die Verzinsung erfolgt zum durchschnittlichen Zinsfuß der Staatsschulden. Das Bankgesetz verlangt,

---

[6]) J. Steiger: Finanzhaushalt der Schweiz, Bd. I, S. 4.

[7]) Solothurn führte unter den unproduktiven Aktiven auf: Grundstücke und Gebäude, Mobiliar, unverzinsliche Vorschüsse und Eisenbahnaktien. Als produktive Aktiven gelten: Grundstücke und Gebäude, Waldungen, Salzvorräte, Kapitalien, Ausstände, der Reservefonds der Kantonalbank (nur pro memoria ausgewiesen) und der Aktivsaldo der Generalkasse.

daß 25% bis 30% des Reingewinnes dem ordentlichen Reservefonds[8]) überwiesen, der Rest dem Staate abgeliefert werde. Zusammen mit den direkten Steuereinnahmen ist es diesen Erträgen zu verdanken, daß der Staat zu Beginn dieses Jahrhunderts endlich den engen Rahmen der Neunzigerjahre sprengen und sich neuen Aufgaben zuwenden konnte. Die Ablieferung der Kantonalbank an Zinsen und Gewinnanteil genügte in der Regel in den meisten Jahren um die gesamten Passivzinsen zu decken. 1947 betrugen die Einnahmen aus Kapitalzinsen und Bankerträgen (Solothurner Kantonalbank und Kantonal-Ersparniskasse Solothurn) Fr. 2 023 799.75, denen an Ausgaben für die Verzinsung der Staatsschulden netto Fr. 2 064 885.76 gegenüberstanden.

Folgende Zusammenstellung zeigt die Einnahmen aus dem Staatsgute (die Prozentzahlen in Klammern veranschaulichen das Verhältnis zu den gesamten Staatseinnahmen der betreffenden Jahre):

	1937	1942	1947
Pacht- und Mietzinse	Fr. 54 265.35	Fr. 54 745.25	Fr. 60 897.65
Forstertrag netto	Fr. 103 851.83	Fr. 312 271.95	Fr. 242 975.15
Kapitalzinse und Bankerträge . .	Fr. 2 311 601.60	Fr. 2 099 034.09	Fr. 2 023 799.75
	Fr. 2 469 718.78	Fr. 2 466 051.29	Fr. 2 327 672.55
	(3.7%)	(9.3%)	(5.5%)

b. Ertrag der Regalien

Seit alters besitzt der Kanton Solothurn drei Regalien, nämlich:

1. das Salzregal,
2. das Jagdregal und
3. das Fischereiregal.

Im „Historischen Teil" haben wir mehrfach darauf hingewiesen, daß die Regalien, so vor allem das Salzregal, bis zur Einführung einer direkten Staatssteuer im Jahre 1895 für den Staatshaushalt wichtige Einnahmeposten waren. Heute haben sie an Bedeutung stark verloren.

[8]) Nach der Bilanz betrug der Reservefonds Ende 1947 Fr. 9 140 000.—. Ein Vergleich mit sämtlichen Kantonalbanken im Durchschnitt beweist, daß die Reserven der Solothurner Kantonalbank bei einem Dotationskapital von 30 Millionen Franken recht bescheiden sind und weit unter dem Durchschnitt liegen. Wenn wir bedenken, daß gewisse Kantonalbanken Reserven in der Höhe von 50% und mehr des Grundkapitals besitzen, so sollte bei einer kommenden Revision unbedingt verlangt werden, daß dem Reservefonds ein größerer Anteil am Reingewinn zuzuweisen sei. Je höher die Reserven, desto größer ist die Kreditfähigkeit und Rendite der Bank, da die zinslosen Kapitalien nutzbringend verwendet werden können. Ferner genießt die Bank größere Bewegungsfreiheit und wird den Fluktuationen des Geldmarktes weniger rasch folgen müssen.

1. Das Salzregal

Das Recht zur Einfuhr und zum Verkauf von Salz im Gebiet des Kantons steht ausschließlich dem Staate zu. Dieser stützt sich auf das Gesetz über die Salzpreise vom Jahre 1803/1895.

1831 wurde der Kochsalzpreis von 10 Rp. auf $7^1/_2$ Rp. per Pfund ermäßigt. Die Einführung des neuen schweizerischen Münzfußes bedingte eine Veränderung des Salzpreises. Am 10. November 1851 wurde der Preis auf 10 Rp. neuer Währung per Pfund festgesetzt; dieser Preis blieb bis 1869 in Kraft. Dann wurde er auf 7 Rp. per Pfund ermäßigt und in dieser Höhe unverändert bis zum 31. Dezember 1895 beibehalten. Um dem Staatssteuergesetz zum Durchbruch zu verhelfen, wurde anläßlich der Finanzreform von 1895 der Salzpreis aus referendumspolitischen Gründen von 7 auf 6 Rp. per Pfund herabgesetzt.

Im Jahre 1919 wurde das kantonale Gesetz betreffend Förderung der landwirtschaftlichen Tierzucht revidiert. Das neue Gesetz vom 19. Mai 1919 sah an Stelle der bisherigen Fr. 25 000.— einen staatlichen Mindestaufwand von Fr. 50 000.— vor. Als Finanzierung dieser Mehrleistung diente u. a. die Erhöhung des Salzpreises. Die Bezugspreise des Salzes waren zu jenen Zeiten stark gestiegen. Während der Reinertrag in normalen Jahren fast immer gleich blieb und ca. Fr. 90 000.— betrug, sank er im Verhältnis zu den erhöhten Anschaffungskosten. Im Dezember 1918 sanktionierte daher der Kantonsrat einen neuen Salzpreis von 20 Rp. per Kilo, und im Januar 1919 stimmte er einem Preis von 25 Rp. zu.

Durch KRB vom 4. November 1947 und Volksbeschluß vom 7. Dezember des gleichen Jahres wurde der Salzpreis auf 30 Rp. per Kilo festgesetzt. Der sich hieraus ergebende Mehrertrag dient zur Deckung des Kredites von 1 Million Franken, der zur Milderung der Dürreschäden der Landwirtschaft ausgerichtet wurde.

Wie wir eingangs bemerkten, ist die relative Bedeutung des Salzregals, besonders seit der Einführung der direkten Staatssteuer, stark zurückgegangen. Ein Vergleich zwischen den Jahren 1887, 1937, 1942, 1947 und dem Durchschnitt der Jahre 1937 bis 1947 ergibt folgendes:

1887 Einnahmen Fr. 226 792.46 = 13.0% der gesamten Staatseinnahmen
1937 Einnahmen Fr. 389 297.15 = 2.2% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 419 888.75 = 1.6% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 461 519.60 = 1.1% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 durchschnittliche Einnahme
Fr. 422 346.25 = 1.5% der gesamten Staatseinnahmen.

2. Das Jagdregal

Dieses stützt sich auf das kantonale Gesetz über Jagd und Vogelschutz vom 6. Dezember 1931 mit der Abänderung vom 6. Juni 1948 und auf das BG über Jagd und Vogelschutz vom 10. Juni 1925.

Vor 1931 beruhte die Jagd im Kanton Solothurn, wie übrigens in den meisten Kantonen, auf dem Pachtsystem. So kostete z. B. 1925 ein allgemeines Jagdpatent für einen kantonalen Jäger Fr. 180.— und für einen außerkantonalen Fr. 260.—. Für die Teilnahme an der Flurjagd mußten Fr. 50.— bzw. Fr. 80.— bezahlt werden. Der höchste Ertrag aus dem Jagdregal zur Zeit der Patentjagd wurde im Jahre 1921 mit Fr. 37 320.— bei einer Patentzahl von 231 erzielt. Infolge der sehr hohen Taxen und der sich ständig steigernden Abnahme des Wildbestandes ging die Zahl der Jagdpatente bis 1925 auf 174 und die Einnahmen des Fiskus auf Fr. 31 800.— zurück.

Im Jahre 1932 wurde endlich das Patentsystem in das Reviersystem umgewandelt, nachdem dies schon mehrmals, so z. B. 1905, versucht worden war. Im letzten Jahre der Patentjagd, 1931, betrug der Jagdertrag inklusive Gebühren für Wildtaubenabschuß, Abschuß für Fischereischädlinge und für Krähen, Spatzen usw. Fr. 27 341.70. Um die volkswirtschaftliche Bedeutung der Revierjagd zu illustrieren, betrachten wir die Einnahmen des ersten Revierjagdjahres. Der gesamte Pachtertrag vom 31. Oktober 1932 bis 31. Dezember 1933, inklusive der im Gesetz vorgesehenen Zuschläge belief sich auf Fr. 120 593.50. Der Ertrag aus 502 Jagdpässen ergab Fr. 15 505.—. Die Gesamteinnahmen aus dem Jagdregal betrugen somit Fr. 136 098.50 oder 537.6% mehr als im letzten Jahr der Patentjagd. Vom Pachtertrag (Fr. 120 593.50) wurden den Einwohnergemeinden gemäß §§ 7 und 8 des Gesetzes[9]) drei Fünftel oder Fr. 68 910.55 als Anteil ausgeschüttet. Die Gemeinden sind verpflichtet, von ihrem Anteil mindestens die Hälfte für Landwirtschafts-, Forst- oder Armenzwecke zu verwenden. Vorwiegend städtische oder industrielle Gemeinden können auf begründetes Gesuch hin von dieser Verpflichtung durch den Regierungsrat entbunden werden mit der Bedingung jedoch, daß sie diesen Anteil für allgemeine Wohlfahrtseinrichtungen verwenden. Aus dem Staatsanteil (zwei Fünftel des Ertrages) wurden dem allgemeinen Alters- und Hinterbliebenenversicherungsfonds Fr. 45 940.35 und der Vogelschutzvereinigung Fr. 5 742.60 zugewiesen.

Durch Gesetzesänderung vom 6. Juni 1948[10]) wurde der Regierungsrat ermächtigt, außer der Pachtsumme für außerkantonale Pächter einen Zuschlag

[9]) SAS, Bd. 72, S. 168 bis 181.
[10]) SAS, Bd. 77, S. 323 bis 326.

von einem Viertel bis drei Viertel zu erheben. Nach diesem Gesetz ist der Pachtertrag eines jeden Reviers, jedoch ohne den vom Regierungsrat festgesetzten Zuschlag, wie folgt zu verwenden (§ 7 bzw. 7 bis):

40% sind der Alters- und Hinterbliebenenversicherung zuzuweisen;

25% erhalten die Einwohnergemeinden für Armen- und allgemeine Wohlfahrtszwecke;

15% erhalten die Einwohnergemeinden zur Förderung der Landwirtschaft in ihren Gemeinden;

10% erhalten die Waldbesitzer zur Förderung der Waldwirtschaft;

10% sind zur Förderung der Landwirtschaft im Kanton zu verwenden.

Der vom Regierungsrat für außerkantonale Pächter festgesetzte Zuschlag zur Pachtsumme wird folgendermaßen verteilt:

70% an den Fonds für Vergütung von Wildschäden, deren Verhütung nach ortsüblichen Begriffen nicht möglich war und für welche die Jagdpächter nicht haften;

30% an den Fonds zur Hebung der Revierjagd.

Bedingt durch diese Gesetzesänderung erhalten die Bürgergemeinden, die zu den größten Waldbesitzern gehören und bisher an Pachterlös nicht beteiligt waren, 10% vom Ertrag zur Förderung der Waldwirtschaft. Weitere 10% des Ertrages sind zugunsten der Landwirtschaft ausgeschieden worden, so daß für diese total 25% des Pachterlöses zur Verfügung stehen. So ist bei der Verteilung der Erträge eine saubere Lösung gefunden worden.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Revierjagd können wir am besten bei einem Vergleich der Erträge der Jahre 1887, 1937, 1942, 1947 und aus dem Durchschnitt der Jahre 1937/1947 feststellen:

1887 Einnahmen Fr. 5 057.— = 0.3% der gesamten Staatseinnahmen
1937 Einnahmen Fr. 106 262.05 = 0.6% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 116 641.70 = 0.4% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 123 487.05 = 0.3% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 durchschnittliche Einnahme
Fr. 115 502.— = 0.4% der gesamten Staatseinnahmen.

Relativ gesehen, bewegen sich die Erträge aus dem Jagdregal, wenn man diese zu den Brutto-Staatseinnahmen in Beziehung setzt, seit vielen Jahrzehnten im gleichen Rahmen. Absolut gesehen, ist jedoch seit Einführung des Pachtsystems (1932) ein sehr starkes Ansteigen der Erträge aus dem Jagdregal festzustellen. Daß die relativen Zahlen — trotz der enormen Steigerung der Erträge — für die untersuchten Jahre unverändert blieben, ist auf den gesteigerten Finanzbedarf des Staates zurückzuführen.

3. Das Fischereiregal

Die rechtliche Grundlage bildet das BG über die Fischerei vom 21. Dezember 1888, die kantonale Vollziehungsverordnung vom 7. April 1933[11]) und die seither durchgeführte Abänderung derselben. Das Recht zur Ausübung der Fischerei steht dem Staate zu, soweit nicht Dritte nachweisen, daß es ihnen von diesem abgetreten worden ist (§ 3). Im natürlichen Flußbett der Aare und der Emme ist die Fischerei jedem Kantonsbürger gestattet, sofern er das 15. Lebensjahr zurückgelegt hat und im Besitze der Kontrollkarte ist. Letztere ist gegen Entrichtung einer Kanzleigebühr von Fr. 3.— bei den zuständigen Bezugsstellen erhältlich. Zur Hebung der Fischerei wurde durch RRB vom 1. September 1944 ein Fonds gegründet, dem die Hälfte dieser Freiangler-Bewilligungsgebühren zugewiesen wird.[12])

Die zu verpachtenden Fischereigewässer werden in Enzen (Reviere) abgeteilt und alle zehn Jahre öffentlich versteigert. Dieser Modus bedingt, daß der Erlös aus diesen Pachtsystemen für die Dauer einer Pachtperiode ziemlich konstant bleibt.

Folgende Zusammenstellung orientiert über die Entwicklung der Einnahmen aus der Fischerei:

1887 Einnahmen Fr. 2 337.65 = 0.13% der gesamten Staatseinnahmen
1937 Einnahmen Fr. 25 643.30 = 0.14% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 26 438.35 = 0.10% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 34 812.95 = 0.08% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 durchschnittliche Einnahme
Fr. 31 046.75 = 0.11% der gesamten Staatseinnahmen.

Ertrag der Abgaben

Die Abgaben treten in den verschiedensten Formen auf: direkte und indirekte Steuern, Gebühren mit und ohne Steuercharakter und Anteile von Bundeseinnahmen. Der größte Teil dieser Einnahmequellen hat seinen Ursprung noch im vorigen Jahrhundert, datiert also aus der Zeit, in der Solothurn noch keine direkte Staatssteuer besaß und daher seinen Finanzbedarf vorwiegend aus indirekten Steuern und Gebühren decken mußte. Die Einführung einer direkten Staatssteuer mußte sozusagen auf Kosten eines Teils der indirekten Abgaben erkauft werden, verlangte doch die Finanzreform von 1895 die Herabsetzung der Handänderungsgebühr auf Fertigungen von 1% auf ½%, die Ermäßigung der Gebührenansätze des Sporteltarifes vom 1. Januar 1882 und die Reduktion des

[11]) SAS, Bd. 72, S. 566 bis 575.
[12]) Dieser Fonds wies am 31. Dezember 1947 ein Vermögen von Fr. 10 944.— aus.

Salzpreises auf 12 Rp. per Kilo. Eingegangen ist von den alten Abgaben u. a. die Banknotensteuer, deren Ausfall aber durch die Ersatzleistung der Nationalbank mehr als kompensiert wird.

In Berücksichtigung des unterschiedlichen Charakters gliedern wir den Ertrag der Abgaben in zwei große Hauptgruppen:

c. Ertrag der kantonalen Abgaben mit Steuer- und Gebührencharakter und
d. Ertrag aus dem aktiven Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen.

Das in der Staatsrechnung aufgeführte Total der Abgaben betrug im Jahre 1895 Fr. 904 420.— oder 46.3% sämtlicher Einnahmen des Staates und stieg bis 1913 allmählich auf Fr. 2 402 195.— bzw. 52.8%. Infolge der Geldentwertung und der vorgenommenen Erhöhungen begegnen wir 1925 der gewaltigen Abgabesumme von Fr. 7 201 201.— oder 61.4%. Die Staatsrechnung weist per 1937 Abgaben von Fr. 9 298 036.— oder 53.5% sämtlicher Einnahmen des Staates aus, die sich bis 1947 allmählich auf über 30 Millionen Franken bzw. rund 72% steigern. Diese gewaltige, absolute wie relative Steigerung der Abgaben rührt vor allem aus den starken Zunahmen der direkten Staatssteuern her. Während die Erträge des Staatsgutes und der Regalien sich zwar ziffernmäßig vermehrten, prozentual aber abnahmen, flossen die Einnahmen aus den Abgaben von Jahr zu Jahr reichlicher. Absolut wie relativ nehmen sie ständig zu. Der verhältnismäßige Anteil der direkten Staatssteuern an den Gesamteinnahmen stieg von 12.9% im Jahre 1900 auf 31.2% im Jahre 1925 und erreichte 1947 die Höhe von 35.3%. War anfänglich die direkte Staatssteuer bei ihrer Einführung nur als eine ergänzende Einnahmequelle gedacht, so ist sie heute zum stützenden Pfeiler des kantonalen Finanzhaushaltes geworden. Sie liefert mehr als ein Drittel aller Einnahmen und etwas mehr als die Hälfte des Abgabeertrages.

Nach diesen allgemeineren Ausführungen wollen wir die einzelnen Abgaben einer kurzen Betrachtung unterziehen. Wir halten uns dabei an den Aufbau der Staatsrechnung.

c) Ertrag der kantonalen Abgaben mit Steuer- und Gebührencharakter

Gebühren sind Geldzahlungen, die zur Deckung der Kosten öffentlicher Leistungen entrichtet werden. Der Ertrag der Gebühren fließt im Prinzip der Staats- oder Gemeindekasse zu, je nachdem die Leistung vom Staat oder der Gemeinde ausgeht. Wenn Gemeinwesen indessen Gebühren erheben, denen Steuercharakter zukommt, komplizieren sich die Verhältnisse ganz wesentlich. Die Leistung der betreffenden Körperschaft wird in diesem Falle überzahlt, d. h. daß nicht nur die Kosten gedeckt werden, sondern daß darüber hinaus noch

ein Mehrertrag entsteht. In der Praxis ist diese Mischform vorherrschend. Die wichtigsten Abgaben mit reinem Gebühren- oder mit Steuercharakter sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

Betrachten wir zuerst auf nebenstehender Tabelle Nr. 23 die wichtigsten kantonalen Abgaben.[13])

Wie wir gesehen haben, verschob sich der Schwerpunkt der Einnahmen mehr und mehr zugunsten der direkten Steuern. Während noch der erste Steuerbezug im Jahre 1896 Fr. 274 382.— oder 13.2% der gesamten damaligen Brutto-Staatseinnahmen betrug, stieg der Ertrag der Staatssteuern 1947 auf das Vierundfünfzigfache des damaligen Betrages an, nämlich auf Fr. 14 832 416.— oder 35.3% der Gesamteinnahmen des Staates.

Die letzten Dezennien, besonders aber die beiden Weltkriege und die schweren Zwischenkriegskrisen haben das Bild des Staates Solothurn stark verändert. Während die Zahl der im ersten Jahr der direkten Staatssteuer erhobenen Steuerzehntel sieben betrug, so stieg sie bis zum letzten Jahr des Bezuges nach dem alten Steuergesetz (1939) auf siebzehn. Der wachsende Finanzbedarf vermehrte die Steuerzehntel erheblich. Der Staatshaushalt wurde aber nicht nur durch den Mehrbezug von Steuerzehnteln ausbalanciert, sondern man trachtete auch darnach, die bisherigen Einnahmequellen ergiebiger zu gestalten und suchte nach neuen Steuerquellen. So müssen seit 1913 die realisierten Liegenschaftsgewinne als Einkommen versteuert werden (KRB vom 15. Februar 1912); dieser Weg war von der Gemeinde Olten — unter Durchbrechung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes — mit Erfolg beschritten worden. Ferner muß seit 1919 der landwirtschaftliche Grundbesitz zur vollen Schätzung versteuert werden; dieser war früher nur mit 70% der Katasterschatzung steuerpflichtig.

Die ganze strukturelle Veränderung zeigt am anschaulichsten eine Gegenüberstellung der hauptsächlichsten Ausgabeposten aus den Staatsrechnungen der Jahre 1896 und 1947:

	1896	1947
Landwirtschaft	Fr. 27 000.—	Fr. 2 394 000.—
Handel und Industrie	Fr. 7 300.—	Fr. 1 852 000.—
Armenwesen	Fr. 65 000.—	Fr. 1 786 000.—
Bauwesen	Fr. 180 000.—	Fr. 5 897 000.—
Polizei	Fr. 158 400.—	Fr. 1 200 000.—
Sanität	Fr. 3 000.—	Fr. 2 033.000.—
Erziehung	Fr. 393 000.—	Fr. 6 258.000.—
Justiz	Fr. 112 300.—	Fr. 675.000.—

In den Ausgaben für das Jahr 1947 sind die Bundesanteile, beim Armenwesen die Anteile der solothurnischen Gemeinden und der Konkordatskantone ein-

[13]) Zahlen, zusammengestellt aus den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre.

Tabelle Nr. 23:
Direkte und indirekte Abgaben und Gebühren.

Quellen	1905 Fr.	1916 Fr.	1925 Fr.	1937 Fr.	1942 Fr.	1947 Fr.
Direkte Staatssteuer	381 912	1 014 071	3 653 870	4 160 307	10 168 122	14 832 416
Kant. Krisenabgabe	—	—	—	300 306	182 118	2 079
Kant. Wehrsteuer .	—	—	—	—	704 072	2 073 965
Steuer v. Vermögen in toter Hand . .	22 878	26 849	37 412	188 258	218 852	293 293
Billetsteuer . . .	—	—	—	58 176	72 201	132 892
Hundesteuer . . .	30 780	46 590	64 890	85 271	66 985	67 335
Wasserfall- und andere Konzessionen	32 116	101 237	312 968	348 860	367 903	402 156
Erbschaftssteuern .	222 502	81 272	168 647	125 701	231 376	252 437
Handänderungsgebühren . . .	78 001	79 795	332 306	204 730	382 528	605 306
Automobilsteuer .	—	—	293 138	780 644	203 701	1 171 035
Wirtschaftsgebühren . . .	121 902	135 286	141 223	234 012	228 341	241 652
Hausierpatente . .	22 943	25 304	58 736	54 843	40 805	43 155
Kantonbürgerrechtstaxen . .	2 196	14 912	2 408	3 973	8 384	2 788
Kanzlei- und Gerichtsgebühren	257 509	319 152	833 412	977 488	875 990	1 196 949
Strafen- und Schadenersatz . .	730	2 377	2 576	3 197	4 952	4 832
	1 173 469	1 846 845	5 901 586	7 525 766	13 756 330	21 322 290

geschlossen. Sie erreichen etwa die Hälfte dieser Summe (vgl. die Ausführungen zum Armenwesen, lit. a). Die Bundesanteile bezeugen den Willen unserer obersten Landesbehörde, der Volkswirtschaft, dem Erziehungswesen und der Sozialfürsorge ihre besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Gleichzeitig stieg die Bevölkerung von 98 000 Seelen im Jahre 1896 auf rund 155 000 im Jahre 1944 an. Wenn man all diese Faktoren und die Geldentwertung von rund 80% gegenüber 1896 berücksichtigt, bleibt immer noch eine sechs- bis siebenfache Erhöhung der Aufwendungen des Staates für das Erziehungswesen und für die Förderung der landwirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen.

Diese strukturelle Änderung auf der Ausgabenseite des Staates zeigt uns deutlich, daß das Finanzgebaren eines öffentlichen Gemeinwesens nicht nach kaufmännisch-privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten gewertet werden darf, also nicht nach dem Grundsatz, daß sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben. Die zunehmende Beanspruchung des Staates durch den Souverän bedingt zwangsweise eine Vermehrung der Einnahmen, und zwar in erster Linie auf dem Wege der direkten Besteuerung. Dies ist der Grund, warum wir der so wichtigen Frage der direkten Staatssteuer eine besondere Darstellung gewidmet haben.

1. Die kantonale Krisenabgabe wurde durch Volksbeschluß vom 11. Mai 1934 für die Jahre 1934 bis 1937 zur Deckung der durch die Krise entstandenen außerordentlichen Ausgaben für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erhoben. Dies geschah in Form eines Zuschlages von 30%[15]) zu der gemäß Bundesbeschluß vom 13. Oktober 1933 über die außerordentlichen und vorübergehenden Maßnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt und BRB vom 19. Januar 1934 zu erhebenden Krisenabgabe.

Durch KRB vom 12. Februar 1937[16]) und vom 3. Juni 1941[17]) wurde die Erhebung der kantonalen Krisenabgabe bis Ende 1943 verlängert. Da die eidgenössische Krisenabgabe nicht mehr erhoben wurde, sollte die letztmalige Erhebung in den Jahren 1942/43 grundsätzlich nach der Einschätzung für die Periode 1940/41 geschehen. Durch die Annahme der kantonalen Wehrsteuer (siehe folgenden Abschnitt) fiel die kantonale Krisenabgabe für die Jahre 1942/43 dahin.

Die Erträge der kantonalen Krisenabgabe betrugen während der Bezugsjahre 1934 bis 1941 total Fr. 2 856 715.21 oder Fr. 357 089.40 im Jahresdurchschnitt. Seither werden in den Staatsrechnungen unter diesem Titel nur noch nachträg-

[15]) SAS, Bd. 73, S. 44 bis 46 und S. 124 bis 136.
[16]) SAS, Bd. 74, S. 13 bis 14.
[17]) SAS, Bd. 75, S. 301.

liche Eingänge verbucht. Seit 1942 bis 1947 belaufen sich diese gesamthaft auf Fr. 283 751.94 oder durchschnittlich auf Fr. 47 222.— pro Jahr.

2. Die kantonale Wehrsteuer. Die außerordentlichen Ausgaben für die Landesverteidigung verlangten 1940 (BRB vom 9. Dezember 1940) die Überführung der eidgenössischen Krisenabgabe in eine befristete eidgenössische Wehrsteuer (Tilgungssteuer).

Im Anschluß an dieses BG beschloß der Kantonsrat durch KRB. vom 1. Juli 1942,[18]) die kantonale Krisenabgabe durch eine kantonale Wehrsteuer zu ersetzen. Die kantonale Wehrsteuer betrug 25% und wurde als Zuschlag zur eidgenössischen Wehrsteuer für die Jahre 1942 bis 1947 erhoben. Der Ertrag aus dieser Steuer diente zur Tilgung des Aufwandes von 3 Millionen Franken für die Subventionierung von Bodenverbesserungen[19]) und zur Deckung des durch die Aufhebung der kantonalen Krisenabgabe für die Jahre 1942/43 entstandenen Einnahmeausfalles.

Die Erträge der kantonalen Wehrsteuer betrugen in den Erhebungsjahren 1942 bis 1947 total Fr. 8 326 937.70 oder durchschnittlich Fr. 1 388 156.30 pro Jahr oder 4.1% der gesamten Staatseinnahmen.

3. Die Steuer vom Vermögen in toter Hand wird nur vom Kanton Solothurn erhoben und gehört in die Gruppe der Besitzsteuern. Diese Steuer ist ein Äquivalent zu den übrigen Verkehrssteuern. Sie geht auf das Gesetz vom 11. Hornung 1832 zurück und wurde seither in mehreren Punkten revidiert und den veränderten Verhältnissen angepaßt.[20]) Ihr zugrunde liegt der Gedanke, daß, solange Verkehrssteuern erhoben werden, auch die Güter in toter Hand, die der freien Verkehrsbewegung und der damit verbundenen Besteuerung entzogen sind, als Ersatz für die entgangenen Erbschafts-, Handänderungs- und Wertzuwachssteuern heranzuziehen sind.

Das Gesetz vom 24. Dezember 1856[21]) bestimmt, daß „das im Kanton befindliche Vermögen in todter Hand ... gleich den Erbschaften unter Geschwistern handänderungspflichtig" ist (Art. 2), und zwar mit 1%. Dieser Satz gilt für eine

---

[18]) SAS, Bd. 75, S. 558/59.

[19]) Vgl. Abschnitt g), „Die Landwirtschaft", S. 130.

[20]) Gesetz vom 11. Hornung 1832/11. Mai 1835/24. Dezember 1856. Vollziehungsverordnung vom 26. Mai 1832/7. Jänner 1857. — Vgl. zu dieser Frage bes. den Bericht über das Abgabesystem (Finanzkommissionsprotokoll 1831, S. 1159 ff.); Groß-Raths-Protokoll 1832, S. 91 ff. sowie: F. Reinhardt: Die Steuer vom Vermögen in toter Hand, Solothurn 1944.

[21]) Sammlung Brosi, Bd. I, S. 230/31. VV vom 7. Jänner 1857; Sammlung Brosi, Bd. I, S. 232 bis 234.

Periode von 25 Jahren und wird jährlich entrichtet. Unter Vermögen in toter Hand bezeichnet man: Grundstücke und Gebäude (zur amtlichen Schatzung), ausgenommen die Kirchen, ferner Gefälle in Natura oder Geld, zinstragende Kapitalien oder sonstige Forderungen, welche Korporationen, Gemeinden, Schul-, Kirchen- und Armenanstalten, geistliche oder weltliche Stiftungen, Substitutionen, Pfarrer, Benefiziaten oder Begünstigte an Korporations- und Gemeindegütern besitzen oder nutznießen.

Der Ertrag dieser Steuer ist ziemlich stabil, steigt nur langsam, aber stetig an. Ein Vergleich zwischen den Jahren 1937, 1942, 1947 und dem Durchschnitt der Jahre 1937 bis 1947 gibt folgendes Bild:

1937 Einnahmen Fr. 188 258.25 = 1.05% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 218 851.75 = 0.82% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 293 293.25 = 0.8 % der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 230 404.31 = 0.83% der gesamten Staatseinnahmen.

4. Die Wasserfall- und andere Konzessionen. Für staatlich konzedierte Wasserfallrechte erhebt der Staat Solothurn kraft seiner Hoheitsbefugnisse über die öffentlichen Gewässer eine jährliche Konzessionsgebühr. Diese beträgt Fr. 6.— pro Brutto-Pferdekraft; doch kann der Regierungsrat nach eigenem Ermessen unter diesen Ansatz gehen, in keinem Falle jedoch unter Fr. 4.—. Maßgebend für die Erhebung des Wasserzinses ist das Gesetz vom 29. März 1925[22]) und die VV vom 21. Juli 1925.[23]) Die Wasserrechtsabgaben erwiesen sich für den Kanton als ergiebige Finanzquelle. Infolge der Erteilung größerer Konzessionen und der vorgenommenen Revision des Katasters (Wasserkataster) hat sich der Ertrag von 1895 bis 1947 mehr als vervierzehnfacht. Da heute die vorhandenen Wasserkräfte weitgehend ausgenützt werden, ist in absehbarer Zeit mit einer Steigerung der Einnahmen aus Wasserfall- und andern Konzessionen nicht zu rechnen.

Folgende Zusammenstellung zeigt uns die Entwicklung der Erträge aus den Wasserfall- und anderen Konzessionen:

1937 Einnahmen Fr. 348 860.55 = 1.94% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 367 903.50 = 1.38% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 402 156.25 = 0.96% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 384 194.52 = 1.38% der gesamten Staatseinnahmen.

[22]) SAS, Bd. 70, S. 51/52.
[23]) SAS, Bd. 70, S. 101 bis 105.

Wie wir feststellen, haben sich die Abgaben weder absolut noch relativ in dem von uns untersuchten Zeitabschnitt wesentlich geändert.

In den Ziffern vorstehender Zusammenstellung sind neben den eigentlichen Wasserrechtsabgaben auch noch verschiedene andere Konzessionsgebühren enthalten, so z. B. diejenigen von Fähren und Geleiseanlagen. Da deren Ertrag gering ist, können wir auf eine gesonderte Darstellung verzichten.

5. Die Erbschaftssteuer ist eine der ältesten Abgaben des Staates Solothurn. Sie beruht auf den Gesetzen vom 9. Mai 1835/13. Dezember 1848.[24]) Das heute noch geltende Gesetz blickt somit auf das ehrwürdige Alter von hundert Jahren zurück! Wie die Steuer vom Vermögen in toter Hand, so wird auch die Erbschaftssteuer als Handänderungsabgabe aufgefaßt. Finanzwirtschaftlich ist dies richtig, gehört sie doch ihrer Natur nach zu den Vermögensverkehrssteuern. Das Bundesgericht vertritt indessen die gegenteilige Ansicht und rechnet die Erbschaftssteuer zu den direkten Steuern. Während der hundert Jahre, in denen das Gesetz nun schon seine Gültigkeit hat, wurde es nur zweimal geändert. Erstens beim Übergang zur neuen Währung, als die alten im Gesetz festgesetzten Ansätze den veränderten Verhältnissen angepaßt werden mußten, und zweitens durch die Verfassungsrevision von 1887, als man sämtliche Ansätze um 50% erhöhte, um im Staatshaushalt das finanzielle Gleichgewicht wieder herzustellen.

Das Gesetz beschränkt die Steuerpflicht auf die Seitenverwandten, Aszendenten und sonstigen Erben. Die Deszendenten sind von der Erbschaftssteuer befreit. Ferner werden Schenkungen unter Lebenden und Zuweisungen aus dem ehelichen Güterrecht, also auch das Nutznießungsgut, nicht belastet. Gewisse Härten im Gesetz locken aber zur Umgehung dieser Steuer. Mittels Schenkungen zu Lebzeiten kann sich der Schenkende das Nutznießungsrecht am Kapital vorbehalten (Scheinschenkungen).

Das Gesetz kennt sowohl eine Progression nach Verwandtschaftsgraden, wie nach Steuersummen. Inklusive der Erhöhung von 50% weist das reine Erbgut folgende Skalierung auf: der überlebende Ehegatte zahlt 3%, die Eltern, Großeltern etc., die Geschwister und deren Nachkommen für jeden Grad der Verwandtschaft 1½%, also die Eltern 1½%, die Geschwister 3% usw. Für die Erben bis im dritten Grad, nämlich der Eltern Geschwister, beträgt die Handänderungsgebühr von Erbschaften 9%, im vierten Grad 10½%, in weiteren Verwandtschaftsgraden 12%, für eingesetzte Erben und Vermächtnisnehmer ebenfalls 12% und, sofern es sich um Kirchen oder öffentliche Armen- und Unterrichtsanstalten handelt, nur 1½%. Beträgt der Teil eines Erben weniger als

[24]) Sammlung Brosi, Bd. I, S. 212 bis 214.

Fr. 142.86 (100 Franken alter Währung), so wird nur die Hälfte der Gebühr bezogen. Mit der Erhöhung der Erbsumme erhöht sich aber auch der Ansatz, und zwar für Teile von wenigstens Fr. 7143.—, Fr. 14286.—, Fr. 21429 und Fr. 28571.— um ¼, ½, ¾ und um das Ganze (§ 3). Der maximale Steuersatz beträgt also 24% und betrifft den eingesetzten Erben oder den Vermächtnisnehmer, aber nur für den Teil, für den er nicht schon von Gesetzeswegen Erbe ist.

Im September 1938 unterbreitete der Regierungsrat eine Gesetzesvorlage betreffend die Erbschafts- und Schenkungssteuer mit revidierten Ansätzen, doch wurde diese vom Souverän abgelehnt.

Der Ertrag der Erbschaftssteuer ist in erster Linie von der Wohlhabenheit und Sterblichkeit der Bevölkerung abhängig. Zusammen mit dem amtlichen Inventar bei Todesfall ist die Erbschaftssteuer ein wichtiges Kontrollmittel für den Bezug der direkten Steuer.

Der Ertrag dieser Steuer ist sehr labil und weist von Jahr zu Jahr große Schwankungen auf. Ein Vergleich zwischen den Jahren 1937, 1942, 1947 und dem Durchschnitt der Jahre 1937 bis 1947 zeigt Folgendes:

1937 Einnahmen Fr. 125 701.20 = 0.7% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 231 375.75 = 0.8% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 252 436.94 = 0.6% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 210 970.13 = 0.76% der gesamten Staatseinnahmen.

6. Die Handänderungsgebühr gehört wie die Steuer vom Vermögen in toter Hand und die Erbschaftssteuer zu den ältesten Abgaben des Kantons (vgl. „Historischer Teil", S. 29). Über die Frage, ob die Handänderungsgebühr, die beim Eigentumsübergang von Liegenschaften entrichtet werden muß, wirklich eine Gebühr sei oder eine Steuer, gehen die Meinungen auseinander. Im Kanton Solothurn ist sie keine Gebühr, sondern eine Steuer (Verkehrssteuer), da sie in keinem Verhältnis zur staatlichen Gegenleistung steht. Sie ist geregelt im 2. Teil des Gesetzes betreffend die Finanzreform vom 17. März 1895 und beträgt ½%. Infolge wachsender Finanznot mußte der 1895 verminderte Steuersatz (vor 1895 betrug er 1% und wurde auf die Hälfte reduziert), wieder fallen gelassen werden. Das neue Gesetz vom 23. Februar 1919 bestimmt, daß beim Übergang von Grundstücken an einen neuen Besitzer eine Handänderungsgebühr von 1% bis 2% vom wahren Wert zu bezahlen sei. Bis zu Fr. 50 000.— gilt der Satz von 1%, der bei höheren Beträgen sukzessive zunimmt und bei Fr. 200 000.— das Maximum von 2% erreicht. Dieser Satz muß im Vergleich zu andern Kan-

tonen als sehr hoch bezeichnet werden. Reihte sich der Kanton Solothurn mit seiner früheren Handänderungsgebühr ungefähr in die Mitte der deutschschweizerischen Kantone ein, so trat er nun an die Spitze.

Wie die Erbschaftssteuern sind auch die Handänderungsgebühren ein unsicheres Element des Finanzhaushaltes. In hohem Maße ist der Ertrag von der jeweiligen Konjunktur beeinflußt.

Die Neuordnung von 1919 hat dem Fiskus bedeutende Mehreinnahmen gebracht. Wenn wir die Jahre 1937, 1942, 1947 und den Durchschnitt der Jahre 1937 bis 1947 einander gegenüberstellen, so erhalten wir folgende Zusammenstellung:

1937 Einnahmen Fr. 204 730.10 = 1.14% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 382 528.35 = 1.44% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 605 306.30 = 1.44% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 362 328.70 = 1.35% der gesamten Staatseinnahmen.

7. Die Automobilsteuer warf in den beiden letzten Dezennien einen guten Ertrag ab. Der Zunahme dieses beliebten Verkehrsmittels entsprechend steigt auch der Ertrag. Im Automobilverkehr besitzt der kantonale Fiskus eine willkommene, ergiebige und vielversprechende Einnahmequelle. Die Entwicklung des Verkehrswesens, namentlich aber der große Bestand der Motorfahrzeuge haben dazu geführt, daß die Steuer zu einer eigentlichen Luxussteuer ausgebaut wurde, obgleich sie im Grunde als Beitrag der Motorfahrzeugbesitzer an den Staat für vermehrte Straßenbenutzung aufzufassen wäre.

Die Automobilsteuer stützt sich auf das Gesetz vom 30. Januar 1921/12. Februar 1933 und die VV vom 29. März 1946 [25]) und richtet sich nach der Pferdestärke der Fahrzeuge. Folgende Zusammenstellung gibt uns über die Entwicklung der Automobilsteuer eine knappe Übersicht, wobei wir wiederum die Jahre 1937, 1942, 1947 und den Durchschnitt der Jahre 1937 bis 1947 einander gegenüberstellen:

1937 Einnahmen Fr. 780 644.18 = 4.34% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 203 701.— = 0.76% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 1 171 035.— = 2.79% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 552 847.— = 1.99% der gesamten Staatseinnahmen.

In dieser Zusammenstellung überrascht vor allem der geringe prozentuale Durchschnittsertrag der Jahre 1937 bis 1947. Es ist dies eine Folge der Kriegs-

[25]) SAS, Bd. 77, S. 52 bis 60.

ereignisse, die viele Motorfahrzeughalter wegen Benzinmangels zur Stillegung der Fahrzeuge zwang.

Vom Ertrag der Automobilsteuer werden jährlich Fr. 5 000.— als Beiträge an die Kurkosten für bedürftige Patienten des Lungensanatoriums Allerheiligenberg ob Hägendorf und Fr. 5 000.— als Beitrag an das Sanatorium selbst verwendet. Der übrige Teil der Steuer steht für den außerordentlichen Straßenbau zur Verfügung.

Neben der eigentlichen Automobilsteuer werden Polizeigebühren bezogen, die ebenfalls unter dem Polizei-Departement verbucht werden und pro 1947 den bedeutenden Ertrag von Fr. 205 955.20 ergaben.

8. Die Wirtschaftsgebühren. Gestützt auf Art. 31 BV unterwirft der Kanton Solothurn das Wirtschaftswesen einer Besteuerung. Diese stützt sich auf das kantonale Gesetz betreffend das Wirtschaftswesen vom 9. Februar 1898 und die Abänderung vom 12. Februar 1933 [26])/28. November 1934,[27]) das den Betrieb eines Wirtschaftsgewerbes der staatlichen Bewilligung unterstellt, die in Form eines Patentes erteilt wird und wofür eine Gebühr zu entrichten ist. Je nach der Klasse, in der sich die entsprechende Gemeinde befindet, beträgt diese Abgabe: für Gasthöfe Fr. 225.— bis Fr. 450.—, für Speise- und Schenkwirtschaften Fr. 150.— bis Fr. 300.—, für Konditoreien und Kaffeewirtschaften Fr. 75.— bis Fr. 150.—. Zugunsten der Landgasthöfe und der kleineren Wirtschaften darf eine Ermäßigung bis zum vollen Erlaß der durch die VV vom 12. Februar 1933/28. November 1934 um 50% erhöhten Gebühren bewilligt werden. Der jährliche Ertrag der erhöhten Leistungen muß mindestens Fr. 15 000.— und darf höchstens Fr. 20 000.— ausmachen. Die den Betrag von Fr. 10 000.— übersteigende Summe wird dem Fonds für den Auskauf von Wirtschaften überwiesen.[28])

Die Verkaufspatente des Kleinhandels für Wein und Bier kosten Fr. 150.— bis Fr. 225.— und die für gebrannte Wasser Fr. 300.— bis Fr. 450.—.

Der Ertrag der Wirtschaftsgebühren bleibt ziemlich konstant und ist für die Budgetierung ein sicherer Faktor. Eine Steigerung des Ertrages durch Vermehrung der Zahl der Wirtschaften ist nicht zu erwarten, abgesehen davon, daß die Eröffnung eines Betriebes der Bedürfnisklausel untersteht. Die Einnahmen aus den Wirtschaftsabgaben betrugen:

---

[26]) SAS, Bd. 72, S. 529, Ziff. II, a/b.

[27]) SAS, Bd. 73, S. 215.

[28]) Dieser Fonds, errichtet durch RRB vom 16. Oktober 1936, gestützt auf das Spargesetz vom 12. Februar 1933, betreffend Erhöhung der Wirtschaftstaxen, weist Ende 1948 ein Reinvermögen von Fr. 34 106.50 auf.

1937 Einnahmen Fr. 234 012.50 = 1.30% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 228.341.25 = 0.85% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 241 651.60 = 0.57% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 234 259.20 = 0.84% der gesamten Staatseinnahmen.

Für nähere Einzelheiten dieser kantonalen Abgabe sei auf den Artikel „Wirtschafts- und Alkoholpatente" von W. Stäuber im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. II, S. 559, verwiesen.

9. Die Hausierpatente basieren auf dem Gesetz vom 16. Juli 1899 betreffend den Hausier- und Marktverkehr und werden je nach der Natur des Gewerbes auf die Dauer eines Monats bis zu einem halben Jahr ausgestellt. Die Patenttaxe wird nach der Art der feilzubietenden Ware, dem auszuübenden Beruf und dem Umfang und Ertrag des Geschäftes bemessen. Die Hausierpatente bilden eine Abgabe mit Gebührencharakter; doch ist ihr dem Wesen nach eine Steuer beigemischt, und sie tritt, ausgenommen im Kanton Zug, neben die Einkommenssteuer.

Der Hausierhandel ist bis zu einem gewissen Grade von der Konjunktur und der Lage des Arbeitsmarktes abhängig, weist aber dennoch ziemlich konstante Erträge auf, nämlich:

1937 Einnahmen Fr. 54 843.30 = 0.30% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 40 805.30 = 0.15% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 43 155.10 = 0.13% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 44 093.15 = 0.16% der gesamten Staatseinnahmen.

10. Die Kantonsbürgerrechtstaxen sind für den Staat nicht von großer Bedeutung. Im Jahre 1937 betrugen deren Einnahmen Fr. 3 973.— oder 0.2‰ der gesamten Staatseinnahmen. Sie stiegen im Jahre 1942 auf Fr. 8 384.— oder 0.3‰ an und sanken 1947 wieder auf Fr. 2 788.— oder 0.06‰ der gesamten Staatseinnahmen.

Die Kantonsbürgerrechtstaxen haben mehr den Charakter einer Gebühr als einer Steuer und dürfen als Entgelt für die Einsetzung in die Rechte eines Kantonsbürgers angesprochen werden. Besonders in Kriegszeiten mit ihren vielen Einbürgerungsgesuchen wächst der Ertrag über die sonst durchschnittliche Höhe von zwei- bis dreitausend Franken hinaus.

11. Die Kanzlei- und Gerichtsgebühren tragen dem Staate jährlich sehr hohe Summen ein. Ein Teil dieser Gebühren wird allerdings direkt unter den Einnahmen der betreffenden Departemente verbucht, so namentlich die Gebühren aus dem Motorrad- und Fahrradverkehr, der Fremdenpolizei, der

Lebensmitteluntersuchungsanstalt und die Einschreibgebühren und Schulgelder der Kantonsschule und der kantonalen Lehranstalt.

Ein Großteil der Gebühren erscheint aber unter der „Allgemeinen Verwaltung" und den „Abgaben". Es sind dies vor allem: die Verwaltungsgebühren der Staatskanzlei, der Staatskasse und der Oberämter, ferner die Gebühren der nichtstreitigen Rechtspflege der Amtsschreibereien und der Betreibungsämter und endlich die eigentlichen Gerichtsgebühren der Obergerichtskanzlei und der Amtsgerichte. Diese Gebühren sind ein Entgelt für die besondere Inanspruchnahme der staatlichen Tätigkeit und sollen grundsätzlich den Arbeitsaufwand decken. Somit richtet sich ihre Höhe nach dem Arbeitsaufwand, der Zeitdauer der Inanspruchnahme, dem Wert und der Bedeutung des eigentlichen Geschäftes. Allerdings ist von der Gebühr zur Steuer nur ein sehr kleiner Schritt. Wird das fiskalische Interesse allzusehr betont, so bekommen die Gebühren den Charakter einer Steuer. Dies trifft besonders auf die bei den Amtsschreibereien erhobene Gebühr von $6^0/_{00}$ vom reinen inventarisierten Vermögen zu. Diese ist vollauf als Steuer zu bewerten, denn außerdem werden noch Schreibgebühren berechnet. Der Steuercharakter dieser Abgabe ist schon daran eindeutig erkennbar, daß sie nicht nach dem Umfang der dem Staat durch das Inventar oder durch die Teilung verursachten Arbeit, sondern nach der Höhe des inventarisierten Vermögens erhoben wird.

Das Hauptkontingent dieser Abgaben liefern jeweils die Amtsschreibereien, die Betreibungs- und Konkursämter. So beliefen sich z. B. diese Kanzleigebühren pro 1947 auf Fr. 999 583.76 oder rund 2½% der gesamten Staatseinnahmen. Der Ertrag dieser Gebühren variiert von Jahr zu Jahr, ist abhängig von der Zahl der Geschäfte und der Höhe der vermögensrechtlichen Änderungen.

12. Die Einnahmen aus Strafen und Schadenersatz können zu den Abgaben im weitesten Sinne gezählt werden. Auch sie werden nicht nach finanzpolitischen Grundsätzen erhoben. Ihr Ertrag ist sehr variabel und unbedeutend: er schwankt zwischen Fr. 3 000.— bis Fr. 5 000.—.

d) Ertrag aus dem aktiven Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton

(Gesetzliche Anteile an den Bundeseinnahmen)

Zunächst ist zwischen bundesmäßigen Einnahmen der Kantone und Bundessubventionen zu unterscheiden. Die ersteren beruhen auf Gesetz. Die Kantone haben also einen Rechtsanspruch darauf und sind in der Regel in der Verwendung dieser Gelder frei. Ganz anders verhält es sich aber mit den Bundessubventionen. Diese werden, wie wir schon im rechtlichen Teil dargelegt haben, den Kantonen nach Bundesrecht und nur für ganz bestimmte Zwecke gewährt. Da sie zweck-

gebunden sind, behält sich der Subventionierende, also der Bund, das Kontrollrecht vor. Er wacht über die zweckgemäße Verwendung der Gelder. Auf die wichtigsten Bundessubventionen, die für den Finanzausgleich von Bedeutung sind, haben wir im Lastenausgleich hingewiesen.

Die Kantone erhalten von den meisten Bundessteuern Anteile, die zum Teil an die Gemeinden abzutreten sind. Da die Gemeinden nur in Ausnahmefällen daran partizipieren, üben diese Bundesanteile auf den Finanzausgleich keine direkte Wirkung aus:

Die Bedeutung der Anteile an Bundessteuern für die Kantone ist am gesamtschweizerischen Durchschnitt von 21.7% der bezogenen Staatssteuern zu ermessen. Für den Kanton Solothurn beträgt der Anteil an Bundessteuern pro 1947 rund Fr. 5 187 000.—, was ungefähr einem Achtel der gesamten Einnahmen oder rund 27% der erhobenen Staatssteuer entspricht. Mit Fr. 33.50 steht die solothurnische Kopfquote relativ stark über dem interkantonalen Durchschnitt von Fr. 30.20.[29])

Wir wenden uns nun den gesetzlichen, kantonalen Anteilen an Bundeseinnahmen zu, worüber uns die Zusammenstellung, Tabelle Nr. 24, S. 171, orientiert.

1. Die eidgenössische Krisenabgabe wurde 1933 eingeführt und für die Jahre 1934 bis 1940 erhoben. Die Kantone erhielten 40% vom Ertrag als Anteil. Dieser variierte für Solothurn zwischen Fr. 400 000.— und Fr. 750 000.—. Die Gesamteinnahmen aus der eidgenössischen Krisenabgabe, die zur Gruppe der Einkommens- und Vermögenssteuer gehört, betrugen bis 1946 (von 1940 bis 1946 erfolgten nachträglich Restzahlungen) total Fr. 4 080 000.—. Während der Bezugsdauer war der Ertrag dieser Steuer sehr stabil; er wies keine beachtlichen Schwankungen auf. Erhebliche Fluktuationen traten dagegen bei den nachträglichen Zahlungen von 1940 bis 1946 ein. In der Staatsrechnung sind die Anteile für die einzelnen Jahre wie folgt ausgewiesen:

1937 Einnahmen Fr. 500 000.— = 2.78% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 750 000.— = 3.9% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 70 000.— = 0.3% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 281.000.— = 1.06% der gesamten Staatseinnahmen.

2. Das eidgenössische Wehropfer[30]) gehört ebenfalls zu den Ein-

[29]) Zahlen entnommen aus: Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Städten 1947/48. Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 21, herausgegeben vom Eidg. Statistischen Amt, Bern 1949, S. 100/101.

[30]) Für nähere Angaben über die Erträge der Eidg. Wehrsteuer und des Eidg. Wehropfers verweisen wir auf Heft Nr. 202 der Statistischen Quellenwerke der Schweiz (Eidg. Statistisches Amt, Bern 1948), das eine Sonderdarstellung des Kantons Solothurn enthält.

kommens- und Vermögenssteuern. Das erste Wehropfer wurde in den Jahren 1940 bis 1942 erhoben, ein zweitesmal in den Jahren 1945 bis 1947. Die Kantone erhielten 10% vom Ertrag als Anteil. Für Solothurn werden folgende Beiträge ausgewiesen:

1942 Einnahmen Fr. 550 000.— = 2.06% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 700 000.— = 1.66% der gesamten Staatseinnahmen
1940 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 515 722.80 = 1.6% der gesamten Staatseinnahmen.

3. Die eidgenössische Wehrsteuer,[30]) ebenfalls eine Einkommens- und Vermögenssteuer, wird seit 1941 erhoben. Die Anteile der Kantone betrugen für die erste Periode 32½%, für die restlichen drei noch 30%. Der Ertrag variierte für Solothurn von 1940 bis 1947 zwischen 1.1 bis 2.5 Millionen Franken. Für einzelne Jahre erhalten wir folgendes Bild:

1942 Einnahmen Fr. 1 100 000.— = 4.13% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 2 500 000.— = 5.95% der gesamten Staatseinnahmen
1941 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 1 161 078.— = 5.14% der gesamten Staatseinnahmen.

4. Die eidgenössische Kriegsgewinnsteuer, die auch zur Gruppe der Einkommens- und Vermögenssteuern gehört, wurde in den Jahren 1915 bis 1920 erhoben. Beim Ausbruch des zweiten Weltkrieges folgte der Bezug einer zweiten für die Jahre 1939 bis 1946. Der Anteil der Kantone betrug 8% der Bruttoeinnahmen. Er wies für Solothurn große Schwankungen auf. Der Minimalbetrag von Fr. 32 398.49 wurde im Jahre 1940 ausgewiesen; im Jahre 1944 mit Fr. 555 279.40 der Maximalertrag. Die Staatsrechnungen weisen für die einzelnen Jahre folgende Zahlen auf:

1942 Einnahmen Fr. 319 191.79 = 1.2% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 282 735.75 = 0.7% der gesamten Staatseinnahmen
1940 bis 1947 Einnahmen-Total Fr. 2 588 782.86
oder durchschnittlich pro Jahr Fr. 323 597.90 = 1.03% der gesamten Staatseinnahmen.

5. Die eidgenössische Stempel- und Couponssteuer wird auf Wertpapieren, Wechseln, Frachturkunden und sonstigen Urkunden des Handelsverkehrs erhoben; sie gehört zur Gruppe der Vermögensverkehrssteuern. Die Stempelabgabe besteht seit 1918, und seit 1921 erfolgt der Bezug der Couponssteuer. Der Anteil der Kantone beträgt 20%. Er ist für Solothurn wertmäßig ziemlich konstant.

Tabelle Nr. 24: Anteile an ordentlichen und außerordentlichen Bundeseinnahmen.[31])

Quellen	1905 Fr.	1916 Fr.	1925 Fr.	1937 Fr.	1942 Fr.	1947 Fr.
Militärsteuer . . .	53 216	173 604	165 579	160 300	357 629	312 498
Militärsteuer-Bruttoertrag	(107 100)	(326 027)	(307 680)	(290 507)	(592 681)	(591 799)
Patenttaxen d. Handelsreisenden . .	12 389	10 401	24 732	54 966	47 398	56 079
Alkoholmonopolertrag	188 507	175 335	91 405	43 259	156 927	557 798
Entschädigung nach Nationalbank-Ges.	29 487[32])	73 520	132 620	115 358	123 955	123 955
Eidg. Stempel- und Couponsteuer . .	—	—	257 434	513 999	515 841	708 109
I Totalanteil an ordentlichen Bundeseinnahmen . . .	283 599	432 860	671 770	887 882	1 201 750	1 758 439
I/II Eidg. Kriegssteuer	—	447 418	484 009	1 506	—	—
Eidg. Kriegsgewinnsteuer	—	—	1 675	—	319 192	282 736
Eidg. Krisenabgabe .	—	—	—	500 000	70 000	—
Eidg. Wehropfer . .	—	—	—	—	550 000	700 000
Eidg. Wehrsteuer .	—	—	—	—	1 100 000	2 500 000
II Totalanteil an außerordentlichen Bundeseinnahmen	—	447 418	485 684	501 506	2 039 192	3 482 736
Totalanteile I/II . .	283 599	880 278	1 157 454	1 389 388	3 240 942	5 241 175

[31]) Zusammengestellt aus den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre. [32]) Banknotensteuer.

1937 Einnahmen Fr. 513 999.10 = 2.85% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 515 840.85 = 1.93% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 708 108.90 = 1.68% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 533 854.85 = 1.92% der gesamten Staatseinnahmen.

6. Die Schweizerische Nationalbank beteiligt die Kantone gemäß Art. 28 des BG vom 7. April 1921 an ihrem Reingewinn. Sie zahlt dem Staate pro Kopf der Bevölkerung einen Beitrag von 80 Cts. Dieser Anteil beträgt für Solothurn in den Jahren:

1937 Einnahmen Fr. 115 358.40 = 0.65% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 123 955.20 = 0.46% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 123 955.20 = 0.29% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 120 047.55 = 0.43% der gesamten Staatseinnahmen.

7. Der Alkoholmonopolertrag trat an Stelle der ursprünglichen Ohmgelder. Dieser Anteil variierte außerordentlich stark und schwankte von 1937 bis 1947 zwischen Fr. 43 000.— und Fr. 558 000.—. Der kantonale Anteil aus dem Alkoholmonopolertrag, der zur Bekämpfung des Alkoholismus dient, ist in einzelnen Jahren:

1937 Einnahmen Fr. 43 259.40 = 0.24% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 156 926.60 = 0.59% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 557 798.40 = 1.32% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 177 409.40 = 0.63% der gesamten Staatseinnahmen.

8. Die Militärsteuer gehört ihrem Charakter nach zur Gruppe der Einkommens- und Vermögenssteuern. Sie wird von allen volljährigen Schweizer Bürgern als Ersatz für nichtgeleisteten Militärdienst erhoben, mit einem Zuschlag von 100% in Zeiten des Aktivdienstes. Der Anteil an dieser Steuer variierte in den Jahren 1937 bis 1947 zwischen Fr. 123 000.— und Fr. 332 000.—. Für einzelne Jahre werden ausgewiesen:

1937 Einnahmen Fr. 123 665.— = 0.7% der gesamten Staatseinnahmen
1942 Einnahmen Fr. 268.788.— = 1.0% der gesamten Staatseinnahmen
1947 Einnahmen Fr. 312 458.— = 0.7% der gesamten Staatseinnahmen
1937 bis 1947 Einnahmen durchschnittlich
Fr. 237 676.— = 0.9% der gesamten Staatseinnahmen

Aus logischen Gründen mußten wir bei der Darstellung der Anteile von den Bruttoeinnahmen abweichen, da der Staat, nach Abzug eines Entgeltes von 8% für die Bezugskosten, 50% vom Reinertrag der Bundeskasse zu überweisen hat.

Die Erträge aus den Abgaben bilden einen wichtigen Einnahmeposten, mit

dem die Staatskasse Jahr für Jahr rechnen kann und auch rechnen muß. Zweifellos spielen diese Einnahmen auch für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden eine wichtige Rolle. Allerdings ist ihr Einfluß nur mittelbarer Art und tritt allein im Alkoholzehntel offen zutage; von dessen Ausrichtung an die verschiedenen Institutionen profitieren die Gemeinden in indirekter Weise.

Mit diesen Ausführungen wäre die Darstellung der Gruppe 1, d. h. der Einnahmen, die restlos dem Staate zukommen, abgeschlossen. Die behandelten Werte zeigen klar die große Bedeutung der besonders zur Darstellung gelangenden Gruppe 3, nämlich der Einnahmen, die dem Staate und den Gemeinden zufließen.

In der Gruppe 2

finden sich alle Einnahmequellen, deren Erträge restlos den erhebenden Einwohnergemeinden zufallen. Steuerrechtlich kommt in diesem Falle der Gemeinde sowohl die Objekts- als auch die Ertragshoheit ungeschmälert zu.

Über die Finanzen der Gemeinden ist wenig zu sagen. Die solothurnischen Gemeinden erfreuen sich in ihrer Finanzgebarung einer weitgehenden Autonomie. Ihr finanzieller Haushalt bewegt sich in der Regel parallel zu dem des Staates. Wir können uns daher in den folgenden Ausführungen auf die wesentlichsten Punkte beschränken und verweisen für einzelne Detailfragen auf die Arbeit von Max Niederer: „Die Gemeindefinanzen im Kanton Solothurn." Ferner müssen wir auf die Angabe genauer Einnahmebeträge verzichten, da konkretes Zahlenmaterial nicht erhältlich ist, und außerdem von Jahr zu Jahr, von Gemeinde zu Gemeinde große Unterschiede auftreten.

1. Die Erwerbseinkünfte sind für die Gemeindehaushalte überaus wichtig. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen beträgt in den einzelnen Gemeinden oft bis 30% und mehr. Für die meisten Gemeinden bilden sie zusammen mit den Gemeindesteuern die Haupteinnahmequelle. Unter die Erwerbseinkünfte fallen vor allem die Erträge der Kapitalien, die Erträge aus Miete und Pacht sowie die Gemeindeunternehmungen: z. B. Gas- und Wasserwerke, Elektrizitätsversorgung und dgl. Dazu kommen noch allfällige außerordentliche Einnahmen und Erlöse aus Grundstück- und Liegenschaftsverkäufen.

2. Die Gebühren und Bußen üben auf den Finanzhaushalt der Gemeinden keinen großen Einfluß aus. Selbst in den großen Gemeinden, wie z. B. Olten mit 4% der Einnahmen, ist ihr Anteil an den Gesamteinnahmen außerordentlich gering. Viele dieser Gebühren hängen zudem noch von Gemeindeeinrichtungen, wie z. B. Schlachthäusern, Märkten und dgl., ab, die nur in wenigen Gemeinden vorhanden sind.

Im Gegensatz zu den Steuern sind diese Gebühren nicht eine allgemein veranlagte Abgabe. Es sind besondere Entgelte für die spezielle Inanspruchnahme der kommunalen Behörden und Einrichtungen. Die Gemeinden erheben u. a.:

a) Gebühren für das Zivilstands- und Schriftenwesen,

b) Gebühren für die Fremdenpolizei und den Wohnungsnachweis,

c) Gebühren für Hausierpatente, Viehkontrolle, Märkte, Rechtspflege und dgl.

Die eingehenden Bußengelder sind in Höhe und Umfang so gering, daß wir ihren Einfluß auf die Gemeindefinanzen übergehen können.

3. Die Subventionen durch Bund und Kanton sind in Bezug auf den Finanzhaushalt der Gemeinden von nachhaltiger Wirkung.

Unter die Zuweisungen des Bundes fallen verschiedene ordentliche und außerordentliche Bundessubventionen, die den Gemeinden direkt ausbezahlt werden. Der Ertrag der direkten Bundessubventionen ist jedoch im Vergleich zu den Gesamteinnahmen der Gemeinden unbedeutend.

Für die Gemeindehaushalte sind die kantonalen Subventionen von weit größerer Bedeutung. Diese werden besonders an das Primarschul-, Armen- und Gesundheitswesen, ferner für den Straßenunterhalt ausgerichtet.

4. Die Gemeindesteuern umfassen alle jene Steuern, für die die Gemeinden sowohl die Objekts- als auch die Ertragshoheit uneingeschränkt besitzen. Da aber sowohl die Einkommens- und Vermögenssteuer als auch die Billet- und Hundesteuer in der dritten Gruppe dargestellt werden, bleibt nur noch die Feuerwehrsteuer zu erwähnen.

Die Steuer beruht auf den einzelnen Gemeindereglementen und wird als Äquivalent für nichtgeleisteten Feuerwehrdienst erhoben. Auch diese Steuer weist hinsichtlich Höhe und Art eine große Mannigfaltigkeit auf. Wir können deutlich zwei Gruppen unterscheiden. Die eine besteuert jeden vom persönlichen Feuerwehrdienst dispensierten Wehrpflichtigen unabhängig von Vermögen und Einkommen mit dem gleichen Betrag (in der Regel schwankt dieser zwischen Fr. 1.— bis Fr. 15.—). Die zweite Gruppe nimmt die Besteuerung im Verhältnis zur Gemeindesteuer vor, wobei Minimal- und Maximalsätze festgelegt werden, z. B. 10% der Gemeindesteuer, mindestens Fr. 1.— und höchstens Fr. 40.—.

Damit ist die Behandlung der wichtigsten, den Gemeinden allein zufließenden Einnahmen abgeschlossen. Wir haben aber den größten Posten, die kommunalen Kapitalaufnahmen, nicht berücksichtigt, da es sich bei diesen Beträgen nicht um eigentliche Einnahmen der Gemeinwesen, sondern um fremde Mittel, die in den Passiven als Schulden aufgeführt werden, handelt. Ihre Darstellung erübrigt sich folglich an diesem Ort.

Die Gruppen 1 und 2 sind somit abgeschlossen. Wir wenden uns zur

Gruppe 3,

welche die Einnahmequellen umfaßt, deren Erträge durch Vornahme eines „engeren Finanzausgleichs" zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt werden.

e) Ertrag aus der Einkommens-, Erwerbs- und Vermögenssteuer und aus weiteren Abgaben, die dem Staat und den Gemeinden zufließen

Die Steuern sind allgemeine öffentliche Abgaben, welche der Staat kraft seiner Gebietshoheit erheben kann. „Allgemein" heißt, daß der Rechtsgrund der Steuerpflicht nicht in einem bestimmten Sonderverhältnis des Pflichtigen zur öffentlichen Gewalt liegt, sondern in deren allgemeinen Überordnung. Daher wird für eine rechtsgültige Besteuerung nicht vorausgesetzt, daß der Träger der Steuergewalt dem Steuerpflichtigen gewisse Vorteile oder Leistungen zukommen läßt, denen die Steuer als Gegenleistung gegenübertritt. Der Kanton ist befugt, das Recht der Steuererhebung an seine ihm untergeordneten Glieder, in unserem Fall an die Einwohnergemeinden, zu delegieren. Da sowohl der Staat als auch die Gemeinden das gleiche Steuersubjekt und teilweise auch die gleichen Steuerobjekte zur Besteuerung heranziehen, behandeln wir die Staats- und die Gemeindesteuer in diesem Abschnitt.

1. Die Staatssteuer

Im Einnahmenausgleich der bisher behandelten Abschnitte haben wir den jahrzehntelangen Kampf des Staates, um die Einführung einer direkten Staatssteuer geschildert. Erst nach vielen Fehlschlägen, unter dem Druck des schwindenden Staatsvermögens und der rigoros gehandhabten Sparpolitik durch die Regierung, gab der Souverän 1895 seine Zustimmung zur Einführung der direkten Staatssteuer.

Wir verzichten auf eine Darstellung der Entwicklung des Steuerwesens im Kanton Solothurn. Diese Frage wurde umfassend untersucht in der Dissertation von Max Weber: „Die neuere Entwicklung der Staats-Steuern des Kantons Solothurn."[33]) Wir können uns auf die Behandlung des modernen Steuergesetzes vom Jahre 1939 beschränken und einen Überblick über dessen hervorragende Bedeutung im Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden geben.

---

[33]) Max Weber: Die neue Entwicklung der Staats-Steuern des Kantons Solothurn. Diss. Zürich 1926. Vgl. ferner zu dieser Frage: Erich Reinhart: Die Bemessung des Einkommens nach solothurnischem Staatssteuerrecht. Diss. Bern 1940, sowie Ackermann: A. a. O., S. 214 ff., Büchi: A. a. O., S. 253 ff.

Reichlich spät, im Vergleich zu einer Reihe anderer Stände und vieler Gemeinden, hat sich der Kanton Solothurn ernsthaft entschlossen, die Sanierung seines Staatshaushaltes durch eine Gesamtrevision seiner bestehenden Steuergesetzgebung durchzuführen. Zwar darf dem alten Steuergesetz von 1895 auch heute noch das Zeugnis der Einfachheit, Klarheit und Ausgeglichenheit ausgestellt werden. Es wurde aber den Veränderungen im Steuerwesen, die in den rund vier Jahrzehnten seines Bestehens eingetreten waren, nicht mehr in allen Teilen gerecht und reichte vorab für den gesteigerten Finanzbedarf der Staatskasse nicht mehr aus. Daher begann man schon 1920 mit den Revisionsarbeiten; sie wurden nie zu Ende geführt. In den Prosperitätsjahren 1925 bis 1929 hatte der Staat wieder genügend Geld um seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. So wurde der Revisionsgedanke einmal mehr ad acta gelegt.

In den Dreißigerjahren änderte sich dann unter dem Einfluß der Wirtschaftskrise die finanzielle Struktur des Staates grundlegend. Um den Ertrag der Staatssteuer zu steigern, beabsichtigte die Regierung, im Jahre 1933 ein neues Staatssteuergesetz zu schaffen. Doch der Kantonsrat kam zum Schluß — im Gegensatz zur vehement vertretenen Ansicht des kantonalen Finanzdirektors, Nationalrat Jacques Schmid —, es müßten für die Revision des Steuergesetzes zuerst „eine ruhigere Epoche und normale Verhältnisse" abgewartet werden. Er vertrat nach wie vor die Meinung, der Staat könne sich vorderhand mit Sparmaßnahmen und der Erschließung anderer Steuerquellen behelfen. Wir wissen heute, daß dies trügerische Hoffnungen waren. Die wenigen wirksamen Einsparungen, zu denen man sich aufraffte, und die neuen Steuereinnahmen (Revierjagd, Erhebung zweier neuer Steuerzehntel, kantonale Krisenabgabe, Steuerzuschlag für die Hilfskasse zur Unterstützung notleidender Grundpfandschuldner und Grundpfandgläubiger), konnten die Mehrausgaben für die sprunghaft anwachsenden Arbeitslosenunterstützungen und für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffung nicht decken (Krisenausgaben 1930 bis 1937 rund 30 Millionen Franken), abgesehen davon, daß der Ertrag der ordentlichen Steuer mit dem wirtschaftlichen Rückgang zusehends schwand. Während ein Staatssteuerzehntel im Jahre 1930 Fr. 256 000.— betrug, waren es 1934 nur noch Fr. 217 000.—. Es blieb daher nichts anderes übrig, „als die gewaltigen Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Milderung ihrer Folgen für Tausende von Arbeiterfamilien durch Anleihen und Sondersteuern aufzubringen und dazu die übrigen Staatsausgaben durch rigorose Spargesetze zu drosseln".[34])

[34]) Jacques Schmid: Artikel „Das Finanzwesen des Kantons und der Gemeinden". In: „Solothurn — Ein Heimatbuch", S. 173 ff. Solothurn 1949.

Die großen Anstrengungen der Regierung zur Erhaltung des Gleichgewichtes im Finanzhaushalt des Staates, sind im gedruckten Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 14. März 1939 zusammengestellt. Es erübrigt sich daher, näher darauf einzugehen.

Durch die Krise der Dreißigerjahren verschlechterte sich die Finanzlage des Kantons zusehends. So zeigte z. B. die Staatsrechnung pro 1939 einen Passivüberschuß von 19.2 Millionen Franken. Die Notwendigkeit, dem Staate unverzüglich neue Mittel zuzuführen, wurde immer dringender. Die Forderung nach Schaffung eines auf modernen Grundsätzen aufgebauten Steuergesetzes mußte in den Hintergrund treten.

Als die Arbeitslosigkeit 1939 auf ein Minimum gesunken war, nahm der Regierungsrat die Arbeiten für ein neues, den Forderungen der Zeit entsprechendes Steuergesetz wieder auf. Im September 1938 hatte das Volk die Gesetzesvorlage betreffend die Erbschafts- und Schenkungssteuer verworfen (man rechnete mit Mehreinnahmen von Fr. 200 000.— bis Fr. 250 000.— bei Annahme dieses Gesetzes), ferner fielen auf Ende des Jahres die 1934 für sechs Jahre beschlossenen und weiter oben erwähnten 16. und 17. Steuerzehntel dahin. Für den Staatshaushalt hätte sich somit nach dem Wortlaut der regierungsrätlichen Botschaft geradezu eine „katastrophale Lage" entwickeln können; dem mußte rechtzeitig vorgebeugt werden.

Durch die Volksabstimmung vom 24. September 1939 wurde das neue Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer angenommen. Es trat am 1. Januar 1940 in Kraft.

Welches sind die wichtigsten Neuerungen gegenüber dem Gesetz von 1895? Im Gegensatz zum alten Gesetz betreffend die direkte Staatssteuer ist das Veranlagungsverfahren ganz bedeutend vereinfacht. In jeder Gemeinde besteht sowohl für die Einschätzung der Staats- wie auch der Gemeindesteuer nur noch eine einzige Steuerkommission. Bisher hatte jede Gemeinde ihre eigene Steuerkommission. Dann kamen die Kreis- und Bezirkssteuerkommissionen für die Staatssteuer. Daher war der ganze Steuerapparat viel zu schwerfällig. Die bisherige Doppelspurigkeit der getrennten Einschätzung für die Staats- und die Gemeindesteuer ist beseitigt, wodurch namhafte Einsparungen gemacht werden. Das Gesetz bestimmt ferner, daß die Gemeinden auf Grund des Staatssteuerbetreffnisses je nach ihrem Finanzbedarf ebenfalls die ganze Staatssteuer. Bruchteile davon oder Zuschläge erheben können. (Näheres siehe unter den Gemeindesteuern.)

Eine sehr wichtige Bestimmung besagt, daß der Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gesetzlich geregelt wird, und

zwar in der Weise, daß vom Steuereingang 3 bis 6% in einen Finanzausgleichsfonds für schwerbelastete Einwohnergemeinden gelegt werden. Näheres über diesen Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden findet sich im Abschnitt über die Lösung des Finanzausgleichsproblems im Kanton Solothurn. Auf weitere wichtige Neuerungen wird im Text hingewiesen, so daß eine besondere Darstellung hier hinfällig wird.

Selbstverständlich liegt der vornehmste Zweck des neuen Steuergesetzes in einem ergiebigen Mehrerlös; dies verlangt eine erheblich schärfere Erfassung des Arbeits- bzw. Geschäftseinkommens, des Kapitalertrags und der Vermögen bei natürlichen Steuersubjekten wie den juristischen Personen.

Zur Verdeutlichung der heute vorliegenden Fiskalstruktur des Kantons Solothurn scheint es uns notwendig, das zurzeit geltende Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer kurz darzustellen.

a) Das Steuersubjekt

Die subjektive Steuerpflicht ist ausschließlich an den im Gesetz näher umschriebenen Umfang von Vermögensbesitz oder Einkommen gebunden. Im Unterschied zu gewissen Gemeindesteuerreglementen findet keine Einschränkung nach Alter oder Geschlecht der Einzelpersonen statt.

Steuerpflichtig sind nach § 10 StStG:

1. Die natürlichen Personen, die im Kanton ihren Wohnsitz oder ihr politisches und bürgerliches Domizil haben;
2. die im Kanton niedergelassenen juristischen Personen und Gesellschaften, soweit sie nicht steuerfrei sind;
3. außerhalb des Kantons niedergelassene natürliche und juristische Personen sowie Gesellschaften, die nach den Grundsätzen des Doppelbesteuerungsrechtes im Kanton Solothurn zur Steuer herangezogen werden können und nicht steuerfrei sind.

Von der Steuerpflicht befreit sind nach § 12, StStG:

1. Die Eidgenossenschaft und die durch Bundesgesetz von der kantonalen Besteuerung ausgenommenen Rechtssubjekte nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen;
2. der Staat, seine Anstalten und Betriebe sowie die unter seiner Verwaltung stehenden Fonds;
3. die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden, gemeinnützige und wohltätige Vereine und Stiftungen;
4. Eisenbahnunternehmungen, soweit deren Steuerbefreiung durch die Konzession festgestellt ist, oder sofern sie keinen Ertrag abwerfen.

b) Das Steuerobjekt

Die objektive Steuerpflicht erstreckt sich auf das Einkommen und auf das Vermögen.

1. Das Einkommen wird in § 15 des Gesetzes definiert als „der geldwerte Ertrag des eigenen und des Nutznießungsvermögens, der Unternehmung, der Berufs- und Lohnarbeit, der Pensionen und Renten sowie der Gewinn aus einer Spekulationstätigkeit, Lotteriegewinne, der realisierte Kapitalgewinn und der aus irgend welchen anderen Einnahmequellen fließende Gewinn".

In vielen Punkten hat das neue Staatssteuergesetz die bisherige Entwicklung sanktioniert. Neu hinzugetreten ist u. a. die Erwähnung des Einkommens aus einer Spekulationstätigkeit und aus Lotteriegewinnen sowie die Erweiterung der auf dem Verordnungswege eingeführten Liegenschaftenreingewinnsteuer auf alle realisierten Kapitalgewinne.[35]) Grundsätzlich aber bleibt das System der Einkommenssteuer das bisherige.

Da nur das reine Einkommen der Besteuerung unterworfen ist, läßt auch das neue Gesetz allgemeine Abzüge zu. Die Liste dieser Abzüge ist erweitert worden. So können nach § 16 StStG vom Einkommen abgezogen werden:

a) die Unkosten, die mit einer selbständigen oder unselbständigen Berufs- oder Geschäftstätigkeit verbunden sind;

b) die Zinsen fremder Gelder;

c) die Kosten für den Unterhalt der Gebäude und Betriebseinrichtungen;

d) Abschreibungen, soweit sie durch die eingetretene Entwertung begründet sind und im letzten Geschäftsjahr oder in früheren Jahren tatsächlich vorgenommen worden sind;

e) Rückstellungen für voraussichtliche Verluste auf Geschäftsforderungen;

f) Zuwendungen von Arbeitgebern aus dem Jahresertrag an genau bestimmte juristische Personen, die nach Gesetz selbst steuerfrei sind;

g) Zuwendungen von Firmen an öffentliche oder gemeinnützige oder wohltätige oder soziale Einrichtungen, die im Sinne des Zweckes dieser Einrichtungen zu verwenden sind;

h) Kapitalverluste. Doch dürfen diese nur von allfälligen Kapitalgewinnen und Vermögenserträgnissen des betreffenden Jahres in Abzug gebracht werden.

Natürliche Personen können überdies die Prämien an Lebensversicherungen sowie an Kranken-, Unfall-, Pensions-, Renten- und Arbeitslosenversicherungen bis zu einem Betrag von Fr. 400.— abziehen.

Hinsichtlich der Bemessungsfaktoren, d. h. die Grundsätze, die für die Wertbestimmung der einzelnen Einkommensbestandteile maßgebend sein sollen, ist folgendes zu bemerken:

---

[35]) Ähnlich wie Basel-Stadt fußt nunmehr auch Solothurn auf dem erweiterten Schanzschen Einkommensbegriff (vgl. Schanz: Finanzarchiv, 13. Jg., Bd. I: Der Einkommensbegriff und die Einkommenssteuergesetze). Dieser eignet sich mit seiner klaren und scharfen Umgrenzung sowohl inhaltlich wie umfänglich vorzüglich als Grundlage eines Steuergesetzes.

Bei gewerblichen Unternehmungen und landwirtschaftlichen Betrieben, die eine beweiskräftige Buchhaltung führen, ist das Einkommen an Hand dieser Buchhaltung einzuschätzen. Fehlt jedoch eine genügende oder zuverlässige Buchhaltung, so ist das gewerbliche Einkommen nach den Ergebnissen anderer, unter ähnlichen Verhältnissen wirtschaftenden und buchführenden Betrieben zu bemessen. Als neueste Taxationsart für das landwirtschaftliche Einkommen wird bei Fehlen einer Buchhaltung — vor allem durch das Schweizerische Bauernsekretariat in Brugg — die Berechnung nach dem sogenannten volkswirtschaftlichen Einkommen gefordert. Dieses kann pro Hektar Kulturland mit oder ohne Wald oder auch pro Stück Großvieh berechnet werden. Zur Bestimmung des landwirtschaftlichen Einkommens sind Schulden und Pachtzinse sowie Bar- und Naturallöhne der im Betrieb arbeitenden Arbeitskräfte vom volkswirtschaftlichen Einkommen abzuziehen.

Die Rendite des Waldes ist mit 3 bis 6% der Katasterschatzung zu berechnen.[37]) Es handelt sich hier wie bei der Berechnung des Landwirtschaftsertrages um eine Durchschnittsbesteuerung.[38]) Die Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften bezahlen außer der Kapitalsteuer noch eine Ertragssteuer. Diese variiert zwischen 1% und 8% des Reinertrages. Gegenüber dem bisherigen Rechte weicht diese Besteuerung in mehreren Punkten wesentlich ab (§ 28 ff.).

Zu Gunsten von Gesellschaften (Holding Companies), deren Zweck statutengemäß und tatsächlich ganz oder vorwiegend darin besteht, sich an andern Unternehmen zu beteiligen, ist der Regierungsrat ermächtigt, die Steuer bis zu einem Fünftel des ordentlichen Satzes zu reduzieren. Soweit solche Gesellschaften eigene Unternehmungen betreiben, bleiben sie hierfür voll steuerpflichtig.

Das Steuergesetz vom 24. September 1939 führt bei der Einkommensbesteuerung an Stelle der bisherigen Progression eine gleitende Skala ein. Diese besteht im Unterschied zum bisherigen Progressionssystem darin, daß das steuerpflichtige Einkommen und Vermögen entsprechend seiner Höhe mit verschiedenen Prozent- bzw. Promillesätzen (Einkommen 1% bis 8%, Vermögen 1‰ bis 2½‰) besteuert wird, d. h. die Progression selbst wird in die Berechnung hineingelegt

[37]) StStG 1939, § 20.

[38]) Laut RRB vom 22. Dezember 1939 (SAS, Bd. 74, S. 655) ist der Forstertrag mit 5% der Katasterschatzung zu berechnen, wo derselbe nicht schon im Gesamtertrag eines Landwirtschaftsbetriebes erfaßt ist. Im Rahmen eines Landwirtschaftsbetriebes wird der Forstertrag nicht in Prozenten der Katasterschatzung, sondern nach einem Ansatz pro Hektare berechnet. Dieser Ansatz bewegt sich, je nach Güte des Bestandes, zwischen Fr. 100.— bis Fr. 250.— und kann sich bei Bergwaldungen unter Fr. 100.— bewegen.

und nicht erst auf den errechneten einfachen Steuerbetrag geschlagen. Dieses System sichert ein kontinuierliches Ansteigen des Steuerbetrages bei größeren Einkommen und Vermögen an Stelle des bisher üblichen ruckweisen Hinaufschnellens in die höheren Progressionsstufen.

Zur Berechnung der Staatssteuer werden vom steuerbaren Einkommen erhoben:

1	Franken vom Hundert	für die ersten	Fr. 1 000.—
2	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 1 000.—
3	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 4 000.—
4	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 5 000.—
5	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 8 000.—
6	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 10 000.—
7	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 23 000.—
8	Franken vom Hundert	für die weiteren	Fr. 8 000.—

Für Einkommen über Fr. 60 000.— beträgt der Steuersatz 6 vom Hundert.

Beim bisherigen Bezug von 17 Zehntel betrug der Steuersatz 1.7% bis 3.4%. Das unfundierte Einkommen erfährt durch das neue Steuergesetz eine wesentlich stärkere Belastung.

An Stelle des bisherigen Existenzminimums, das vom reinen Einkommen abgezogen werden konnte, treten nunmehr folgende Abzüge vom Steuerbetrag (§ 27 StStG):

1. Für jede einem Haushalt vorstehende Person Fr. 14.— = Fr. 1 200.— bisher Fr. 900.—
2. Für jedes nichterwerbende Kind unter 18 Jahren, dessen Erziehung dem Haushaltungsvorsteher obliegt:
   bei 1 bis 2 Kindern:
   je Fr. 6.— = Fr. 1 500.— bis Fr. 1 800.—; bisher: Fr. 1 000.— bis Fr. 1 100.—
   bei 3 bis 4 Kindern:
   je Fr. 8.— = Fr. 2 266.— bis Fr. 2 533.—; bisher: Fr. 1 200.— bis Fr. 1 300.—
   bei 5 bis 6 Kindern:
   je Fr. 10.— = Fr. 3 133.— bis Fr. 3 466.—; bisher: Fr. 1 400.— bis Fr. 1 500.—
   bei 7 und mehr Kindern:
   je Fr. 12.— = Fr. 4 266.— bisher: Fr. 1 600.—
3. Für einzelstehende Personen bei einem
   Einkommen bis Fr. 2 000.— Fr. 8.— = Fr. 800.; bisher: Fr. 700.—
   Einkommen bis Fr. 3 000.— Fr. 4.—
   Einkommen über Fr. 3 000.— findet kein Abzug statt.
4. Für jedes miterwerbende und gemeinsam mit dem Haushaltungsvorsteher besteuerte Kind Fr. 8.—.
5. Für jede erwerbsunfähige Person, für die der Pflichtige ganz oder teilweise aufkommt, je nach den Verhältnissen bis Fr. 15.—.

Mit diesen Sozialabzügen werden kinderreiche Familien großzügig entlastet. Die Gemeinden sind berechtigt, diese Abzüge unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfes zu erhöhen oder herabzusetzen.[39])

[39]) Vgl. hierzu u. a. S. 191/192.

Von allgemeinem Interesse ist in diesem Zusammenhang auch eine Darstellung der solothurnischen Einkommenspyramide.

Die Einkommensstufen sind im Kanton Solothurn wie folgt besetzt:

in 1 000 Franken Einkommensstufe	Personen Pflichtige (natürliche)	Einkommen Wehrsteuerpflichtiges in 1 000 Franken
2 bis 5	21 638	67 790
5 bis 10	17 447	99 472
10 bis 20	2 643	32 173
20 bis 50	561	16 092
50 bis 100	80	5 251
100 und mehr	36	5 985
Total	42 405	226 763

Der Aufbau der solothurnischen Einkommenspyramide zeigt eine relativ schwache Besetzung der obern Einkommensstufen. Von den 1 113 Personen mit Fr. 100 000.— und mehr Einkommen, die in der Schweiz für die dritte Periode der Wehrsteuer gezählt wurden, finden sich nur 36 im Kanton Solothurn. Ihnen flossen 1943/44 nur 2.64% des gesamten Einkommens zu; während der gesamtschweizerische Einkommensanteil dieser Großverdiener 4%, in Zürich sogar 8% ausmacht. Die fiskalische Bedeutung dieser Gruppe wird augenfällig, wenn man sich vergegenwärtigt, daß 51% der wehrsteuerpflichtigen natürlichen Personen Einkommen unter Fr. 5 000.— und gar 92% solche unter Fr. 10 000.— versteuert haben.

Besondere Bedeutung kommt der Wehrsteuerstatistik [40]) — der wir diese Zahlen entnehmen — wegen der erstmaligen eingehenden Analyse des Einkommens für das Jahr 1944 zu. Dasselbe gliedert sich wie folgt:

Einkommenskomponenten Einkommen aus:	Einkommen in Millionen Franken	% des reinen Einkommens
Handel, Gewerbe, Industrie	33.9	13.10
Landwirtschaft	23.3	9.00
Anstellung	163.9	63.30
Renten, Pensionen	6.8	2.60
Einkommen der Ehefrau und Kinder	10.3	4.00
Übriger Erwerb	6.4	2.45
Erwerb, total	244.6	94.45
Grundbesitz	18.9	7.30
Wertschriften	13.5	5.20
Übriges Kapitaleinkommen	1.4	0.55
Total der Einkünfte	278.4	107.50
Schuldzinsen, Gebäudeunterhalt	19.4	7.50
Reines Einkommen 1944	259.0	100.00

[40]) Vgl. Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 202.

2. Das Vermögen ist im Kanton Solothurn als Staatssteuerobjekt nur von sekundärer Bedeutung. § 22 StStG definiert das Vermögen als den wirklichen Wert des beweglichen und unbeweglichen Gutes.

Als wesentliche Neuerung des Gesetzes gilt die Besteuerung aller Aktien, Stammanteile, Genossenschaftsanteile und Genußscheine von Gesellschaften, ohne Rücksicht darauf, ob letztere im Kanton Solothurn steuerpflichtig sind oder nicht. Vor 1940 gingen die Aktionäre solothurnischer Aktiengesellschaften, sofern sie im Kantonsgebiet wohnten, für die betreffenden Vermögensteile steuerfrei aus, da die Gesellschaften zur Besteuerung herangezogen wurden und eine Doppelbesteuerung unzulässig war. Um dem Staate vermehrte Einnahmen zu schaffen und den Wünschen des Volkes zu entsprechen, wurde diese privilegierte Stellung des Aktienbesitzers aufgehoben.

Der Vermögenssteuer nicht unterworfen sind:

1. Von der zum persönlichen Gebrauch bestimmte Fahrhabe für
   - alleinstehende Steuerpflichtige . . . . . Fr. 4 000.—
   - Familien ohne Kinder . . . . . Fr. 8 000.—
   - Familien mit 1 Kind . . . . . Fr. 10 000.—
   - Familien mit 2 Kindern . . . . . Fr. 12 000.—
   - Familien mit 3 Kindern . . . . . Fr. 14 000.—
   - Familien mit 4 Kindern . . . . . Fr. 16 000.—
2. Handwerksgeschirr und Feldgeräte, soweit sie nicht als Maschinen zu betrachten sind.
3. Im eigenen Landwirtschaftsbetrieb erzeugte Vorräte sowie zugekaufte zur Bewirtschaftung notwendige Hilfsstoffe.
4. Lebensversicherungspolicen, sofern der Gesamtversicherungsbetrag Fr. 5 000.— nicht übersteigt.
5. Über die nach Ziff. 1 bis 4 steuerfreien Vermögenswerte hinaus:
   a) jedes Vermögen, das Fr. 3 000.— nicht übersteigt;
   b) Vermögen erwerbsunfähiger Personen bis Fr. 10 000.—, sofern deren Reinvermögen Fr. 40 000.— nicht übersteigt; die persönlichen Verhältnisse sind zu berücksichtigen.

Vom steuerbaren Vermögen werden zur Verrechnung der Staatssteuer erhoben:

Bis zu einem Vermögen von		Fr. 10 000.—	1 ‰
Für Vermögensteile von über	Fr. 10 000.— bis	Fr. 70 000.—	1½ ‰
Für Vermögensteile von über	Fr. 70 000.— bis	Fr. 150 000.—	2 ‰
Für Vermögensteile von über	Fr. 150 000.—		2½ ‰

Nach dem alten Recht begann der Vermögenssteuersatz mit 0.5 ‰ und stieg — unter Einrechnung der Progression — bis 1.7 ‰. Das neue Gesetz erfaßt auch hier die fundierten Einkommen wesentlich stärker.

Als steuerbares Kapital werden für juristische Personen das einbezahlte Gesellschaftskapital, ein Viertel des Nonversé und die offenen und stillen Reserven betrachtet.

Für Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften beträgt die Kapitalsteuer bei einem steuerbaren Kapital

bis Fr. 200 000.—	1.5‰
von über Fr. 200 000.— bis Fr. 500 000.—	1.6‰
von über Fr. 500 000.— bis Fr. 1 000 000.—	1.7‰
von über Fr. 1 000 000.— bis Fr. 2 000 000.—	1.8‰
von über Fr. 2 000 000.— bis Fr. 5 000 000.—	1.9‰
von über Fr. 5 000 000.—	2.0‰

Zur Darstellung der Vermögensstruktur des Kantons Solothurn stützen wir uns wieder auf die schweizerische Wehrsteuer- und Wehropferstatistik, III. Periode. Die wehropferpflichtigen natürlichen Personen verteilen sich auf die einzelnen Vermögensklassen wie folgt:

Vermögensstufe in 1 000 Franken	Pflichtige (natürliche) Personen	Wehropferpflichtiges Vermögen in 1 000 Fr.
5 bis 25	4 799	69 968
25 bis 50	3 917	113 974
50 bis 100	2 037	130 857
100 bis 500	1 161	224 780
500 bis 1 000	106	72 043
1 000 und mehr	51	99 245
Total	12 072	710 885

Die Zahl von 12 072 wehropferpflichtigen natürlichen Personen bedeutet nicht, daß der Kanton Solothurn nur so viele Vermögensbesitzer zählt,[41]) denn die Wehropferpflicht begann für Ledige erst bei einem Vermögen von Fr. 5 000.—, für Verheiratete bei einem solchen von Fr. 10 000.—. Zudem erhöhten sich diese Steuerfreigrenzen in allen jenen Fällen, wo Gebrauch gemacht werden konnte von den beim neuen Wehropfer zugestandenen Sozialabzügen. So durften z. B. je nach der Höhe des wehrsteuerpflichtigen Einkommens Fr. 5 000.— bis Fr. 20 000.— vom Reinvermögen in Abzug gebracht werden. Für jedes Kind oder jede unterstützte Person war ein weiterer Abzug von je Fr. 2 000.— zugelassen. Dank dieser Sozialabzüge blieben nicht selten sogar Vermögen von Fr. 20 000.— bis Fr. 30 000.— steuerfrei.

Zahlenmäßig überwiegen, was auch bei der Einkommensverteilung schon festgestellt worden ist, die kleinen Vermögensbesitzer. Die Besitzer großer Vermögen aber — und darin liegt ihre fiskalische Bedeutung — haben rund ein Viertel des Steuertotals aufgebracht.

[41]) 1946 betrug die Zahl der Steuerpflichtigen

	Im Steuerregister aufgetragenen Pflichtigen	Staatssteuerpflichtigen
natürliche Personen	79 850	67 661
juristische Personen	1 335	1 118
Total	81 185	68 779

Betrug im Jahre 1939 der Ertrag der Staatssteuer (17 Zehntel der einfachen Steuer) Fr. 4 109 500.—, so stieg er als Folge des neuen Gesetzes im folgenden Jahre auf Fr. 5 701 489.— und erhöhte sich bis 1947 auf Fr. 14 832 416.—. In diesen Zahlen kommt die Bedeutung des neuen Gesetzes zum Ausdruck. Der gewaltige Steueranstieg ist allerdings nicht nur eine Folge des neuen Gesetzes. Der Mehrertrag resultiert bei den natürlichen Personen, abgesehen von der Erhöhung der Steueransätze, in der Hauptsache aus der neu eingeführten Besteuerung der Aktien solothurnischer Gesellschaften beim Aktionär und aus der durch den Lohnausweis ermöglichten besseren Erfassung des Arbeitsverdienstes. Zudem wurden anläßlich der Steueramnestie im Jahre 1945 rund 100 Millionen Franken mehr Vermögen deklariert, was der Staatskasse einen Mehrertrag von zirka Fr. 500 000.— zuführte. Die Prosperität der Industrie führte ferner zu erhöhten Staatssteuereingängen bei den juristischen Personen. Daran waren vor allem Gesellschaften beteiligt, die im Verhältnis zum investierten Kapital hohe Gewinne erzielt hatten.

2. Die Gemeindesteuern

Wir haben früher darauf hingewiesen, daß das kommunale Steuerwesen durch besondere Steuerreglemente, die, gestützt auf die Gemeindegesetze vom 7. März 1859 bzw. vom 28. Oktober 1871, erlassen werden können, geregelt ist. Diese Regelung war alles andere als eine einheitliche; denn damals herrschte noch die Ansicht vor, der Bezug einer Gemeindesteuer stelle etwas Außerordentliches dar und sei nur dazu da, die Gemeinden vor allfälligen Defiziten zu schützen. Mit der Zeit mußten aber immer mehr Gemeinden zur Erhebung von direkten Gemeindesteuern übergehen. Erst das Normalsteuerreglement von 1881 brachte eine vorläufige Vereinheitlichung in das vielgestaltige Bouquett der kommunalen Steuerbestimmungen.

Die Steigerung der öffentlichen Aufgaben und Kosten hatte zwangsläufig einen Ausbau des Steuerwesens und eine Verschärfung der Steuergewalt zur Folge. Wie der Kanton, so sahen sich auch viele Gemeinden genötigt, unter Durchbrechung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes, ihren Finanzbedarf durch neue und höhere Steuern zu decken und die Steuererträge durch möglichst extensive Erstreckung ihrer Steuergewalt sowie durch Ausbildung ihrer besonderen Steuersysteme zu steigern.

Wie bei der Behandlung der Staatssteuer, so können wir uns auch bei der Darstellung der Gemeindesteuern auf die wesentlichsten Punkte in der Entwicklung und Gestaltung seit der Annahme des neuen Staats- und Gemeindesteuergesetzes beschränken. Die Entwicklung des solothurnischen Gemeindesteuer-

rechtes erfuhr in der gleichnamigen Dissertation von F. J. Jeger [42]) eine umfassende Würdigung. Wir verweisen deshalb für sämtliche Fragen bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939 auf diese Arbeit.

Die solothurnischen Steuerzahler hatten es unter dem alten Steuerrecht nicht leicht, denn die Taxation für Staat und Gemeinden erfolgte getrennt und unterlag zudem ganz verschiedenen Grundsätzen.[43]) Neben dem Staatssteuergesetz von 1895 hatte noch jede Gemeinde ihr eigenes Steuerreglement, wovon keines dem andern ähnlich war. Mit diesen untauglichen Zuständen räumte das neue Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939 vollständig auf.

Mit der Annahme dieses Gesetzes beschloß das solothurnische Volk, es sei von Staat und Gemeinde zur Deckung der Ausgaben eine direkte Steuer nach einheitlichen Grundsätzen und dem gleichen Steuerverfahren zu erheben. Als Novum bei diesem Verfahren gilt die Einführung eines Lohnausweises für die unselbständig Erwerbenden, wie das bereits bei der Krisenabgabe verlangt worden war.

Die Anpassung der kommunalen an die kantonalen Steuern war nicht leicht; sie stellte die zur Schaffung der Reglemente eingesetzte Spezialkommission vor manch schweres Problem. Die Gemeinden hatten bis dahin ihre Steuern nach ganz verschiedenartigen Gesichtspunkten — je nach Überwiegen des industriellen, landwirtschaftlichen oder gewerblichen Charakters, nach den sozialen Leistungen, lokalen Einkommens- und Vermögensverhältnissen — erhoben. Aus diesem Grunde wurden für den Bezug der Gemeindesteuern drei Formen vorgesehen. Das Gesetz hält fest, daß die Einwohnergemeinden das Steuermaß in einem billigen Verhältnis und in einer der wirtschaftlichen Lage der Gemeinde angemessenen Höhe festzusetzen haben:

1. indem sie die Gemeindesteuer in einem bestimmten Prozentsatz der Staatssteuer beziehen oder
2. indem sie eigene Steuersätze unter Berücksichtigung der Progression der Staatssteuer festlegen oder
3. indem sie für natürliche und juristische Personen eine Einkommens- und Vermögenssteuer nach einheitlichen Steuersätzen und unter Zuschlag einer höchstens 120%igen Progression auf dem Totalbetreffnis der Einkommens- und Vermögenssteuer beziehen.

---

[42]) Franz Joseph Jeger: Das solothurnische Gemeindesteuerrecht. Diss. Bern 1934. — Vgl. zu dieser Frage u. a. Niederer: A. a. O., S. 40 bis 84.

[43]) Vgl. hierzu die Revisionsvorschläge von Dr. P. Reinhard: Die Revision des Solothurnischen Staatssteuer-Gesetzes. Referat, gehalten an der Generalversammlung des Kantonalen Solothurnischen Handels- und Industrievereins, vom 14. Mai 1906. Separatabdruck der Buchdruckerei Gassmann, Solothurn 1906.

Der Bezug einer Gemeindesteuer nach einem bestimmten Prozentsatz zur Staatssteuer hinzu bringt eine einfache, direkte Anwendung der kantonalen Veranlagung.

Etwas komplizierter ist der zweite Modus, nämlich die Festlegung eigener Steuersätze der Gemeinden unter Berücksichtigung der Progression der Staatssteuer. Diese Bezugsart ermöglicht die stärkere Berücksichtigung lokaler Wünsche.

Im übrigen bestimmen die Gemeinden alljährlich bei der Aufstellung des Voranschlages, ob die ganze Steuer nach den Ansätzen der Reglemente oder ein Bruchteil bzw. die ganze Steuer mit Zuschlägen erhoben werden soll.

Ferner sind die Gemeinden ausdrücklich berechtigt, Haushaltungs-, Personal- und, soweit dem nicht kantonale Bestimmungen entgegenstehen, andere Spezialsteuern zu erheben. Die meisten solothurnischen Gemeinden machen von diesem Rechte vollinhaltlich Gebrauch und erheben die genannten zusätzlichen Steuern.[44]) So wird heute in vielen Gemeinden das Steuersystem immer noch gebildet von der Personal- und Haushaltungssteuer, der Einkommens- und Vermögenssteuer. In vielen Gemeinden treten noch die Hundesteuer und die Feuerwehrpflichtersatzsteuer hinzu. Die wesentlichen Erträgnisse liefern die Einkommens- und die Vermögenssteuer.

Durch das neue Gesetz erhalten die Steuerbehörden vermehrte Vollmachten, da sie vom Steuerpflichtigen alle notwendigen Ausweise verlangen können. Die Beilage des Lohnausweises zur Steuerdeklaration ist für alle unselbständig Erwerbenden obligatorisch. Diese Neuerung ist von großer Bedeutung, da die Möglichkeit der Steuerdefraudation stark eingeschränkt wird.

Bei einer Steuerhinterziehung hat der Pflichtige die zu wenig bezahlte Steuer inklusive der aufgelaufenen Verzugszinsen zu bezahlen. Liegt ein Verschulden vor, so tritt zur einfachen Nachzahlung eine Strafsteuer bis zum doppelten Betrag hinzu. Wer der Steuerbehörde gegenüber vorsätzlich falsche Angaben macht oder gefälschte Unterlagen als Beweismittel gebraucht, kann durch den Richter zu einer Strafe bis Fr. 25 000.— verurteilt werden.

Damit schließen wir unsere Ausführungen über das Gemeindesteuerwesen ab. Seit Inkraftsetzung des neuen Gesetzes betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939[45]) und der dazugehörenden Vollziehungs-

---

[44]) Näheres über die Arten des Steuerobjektes vide: F. J. Jeger: A. a. O., S. 106 bis 121, sowie M. Niederer: A. a. O., S. 44 bis 80.

[45]) Mit Abänderung vom 17. September 1943 und vom 27. April 1949 durch KRB.

verordnung vom 25. Oktober 1939 [46]) bewegen sich die Steuererträge sowohl des Staates als auch der Gemeinden nahezu parallel.

Betrug im Jahre 1939 der Ertrag aller Einwohnergemeindesteuern zusammen Fr. 9 988 843.15, so stieg er, teilweise infolge des neuen Gesetzes, im nächsten Jahre schon auf Fr. 11 296 532.66. Für das Jahr 1947 wurde der Steuereingang aller Gemeinden mit Fr. 23 596 930.64 ausgewiesen. Auch hier gilt hinsichtlich des Anwachsens des Steuerertrages die gleiche Feststellung wie beim stets steigenden Ertrag der direkten Staatssteuer. Der Mehrertrag resultiert bei den natürlichen Personen, abgesehen von der ziemlich starken Erhöhung der Steueransätze, in der Hauptsache aus der neu eingeführten Besteuerung der Aktien solothurnischer Gesellschaften beim Aktionär. Ferner ermöglichte der obligatorische Lohnausweis ein besseres Erfassen des Arbeitsverdienstes. Von großer Bedeutung war für einzelne Gemeinden auch die Steueramnestie vom Jahre 1945. Es wurden nun zum Teil sehr erhebliche Vermögen deklariert (im ganzen Kanton 100 Millionen Franken), die vorher dem Fiskus entzogen worden waren. Die Prosperität in der Industrie trug überdies, bei den juristischen Personen, zu einem erheblichen Mehrertrag an Gemeindesteuern bei.

Zum Schluß dieses Abschnittes über das Steuerwesen sei ein charakteristischer interkantonaler Vergleich der Steuerbelastung einzelner Kantonshauptorte gezogen. Als Vergleichsobjekt wählen wir neben Solothurn die Hauptorte der an unsern Kanton angrenzenden Stände. Es handelt sich um die Städte: Aarau, Basel, Bern und Liestal. Bei der Betrachtung der graphischen Darstellungen Nr. 2 und 3 [47]) auf den Seiten 189/190 muß man sich bewußt sein, daß die ausgewiesenen Daten nicht in jeder Beziehung repräsentativ sind. Dennoch lassen sie zur Beurteilung des Finanzausgleichs wertvolle Schlüsse zu.

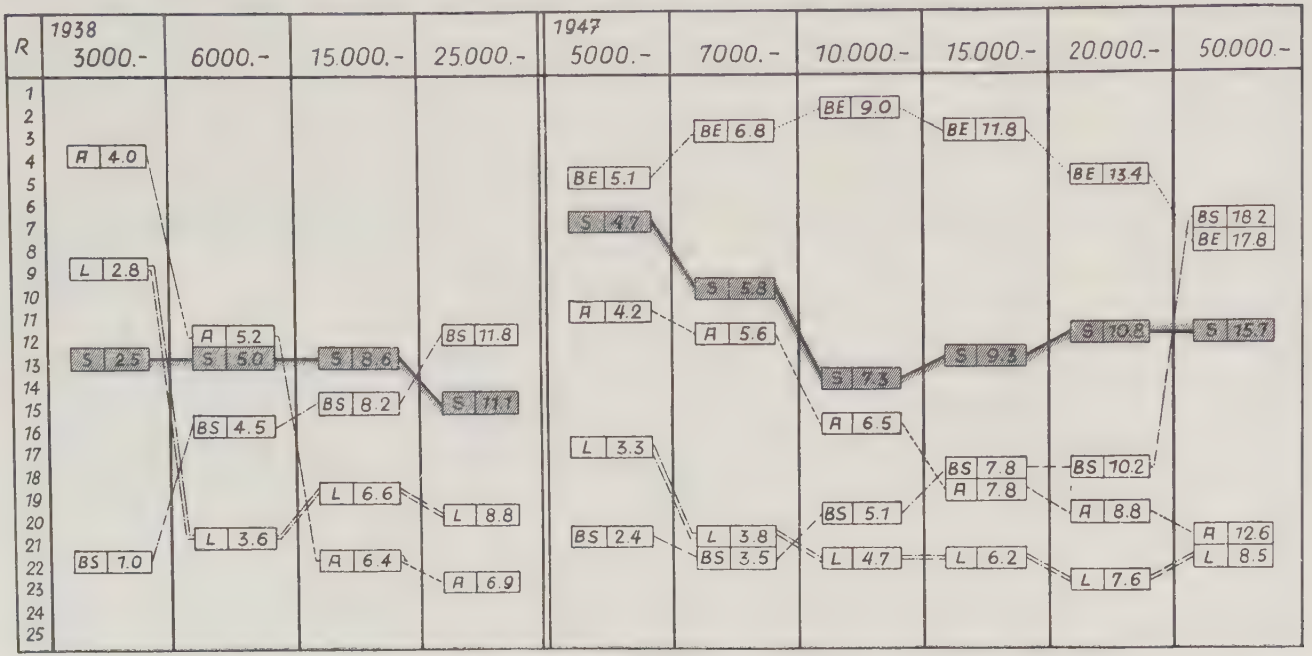
Mit eindringlicher Deutlichkeit zeigen uns die graphischen Darstellungen die milde Besteuerung der oberen Einkommen im Kanton Baselland, während Basel-Stadt ein diametral entgegengesetztes Bild zeigt. Es ist daraus ersichtlich, von welcher Einkommenshöhe an einem Basler Einkommensbezüger die Sitzverlegung in eine angrenzende basellandschaftliche Gemeinde vorteilhaft erscheint. Auffallend ist die außerordentlich hohe Erwerbsbelastung im Kanton Bern. Dieser Kanton steht mit seinen Steueransätzen in der Spitzenklasse der eidgenössischen Stände. Sehr interessant sind die Verhältnisse im Kanton Aargau. Die großen Einkommen erfreuen sich wie im Kanton Baselland eines außerordentlichen Schutzes, während die unteren Einkommensklassen ganz gewaltig

[46]) Mit Abänderung vom 2. Dezember 1943.

[47]) Daten aus: Steuerbelastung in der Schweiz. Hefte, herausgegeben von der Eidg. Steuerverwaltung in der Sammlung: Statistische Quellenwerke der Schweiz.

Graphische Darstellung Nr. 2

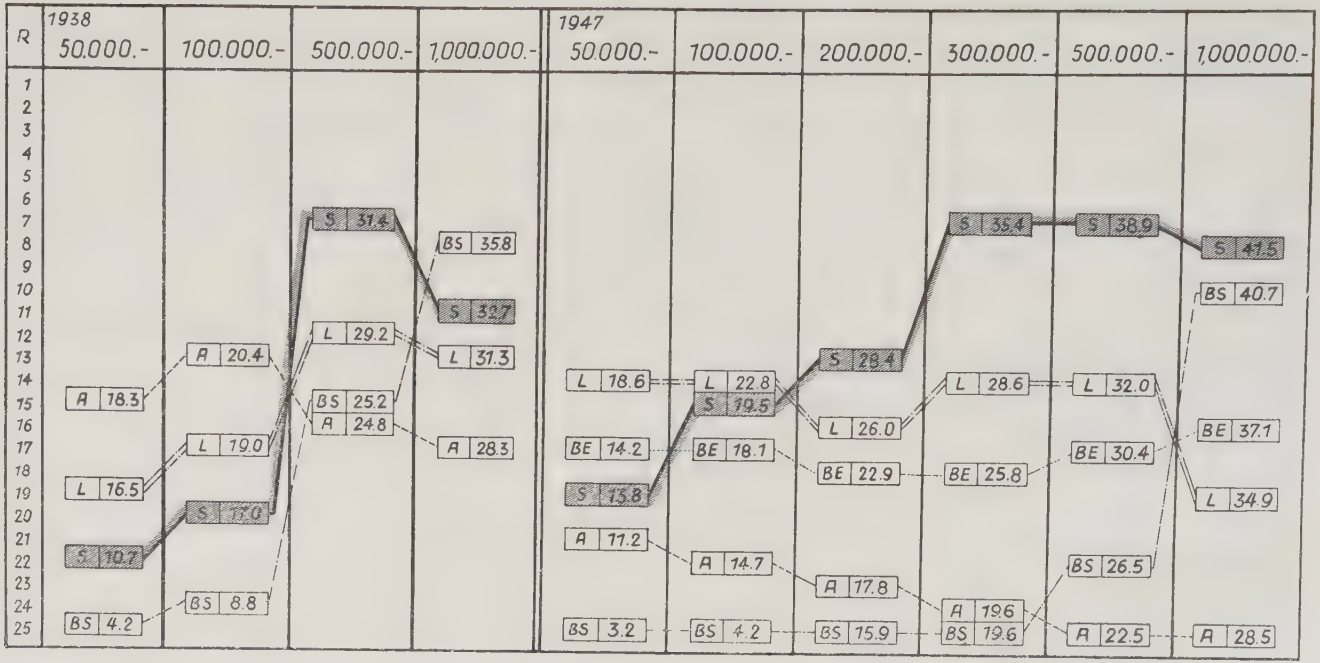
Die Kantonshauptorte Aarau, Basel, Bern, Liestal, Solothurn, nach der Höhe der Erwerbsbelastung eines verheirateten unselbständig Erwerbenden ohne Kinder, in den Jahren 1938 und 1947, Belastung eines Erwerbs von Fr. . . . . in Prozenten



R = Reihenfolge der Kantone, A = Aarau, BS = Basel, BE = Bern, L = Liestal, S = Solothurn [A|4.0] = Arau: Steuerzatz 4%

Graphische Darstellung Nr. 3

Die Kantonshauptorte Aarau, Basel, Bern, Liestal, Solothurn, nach der Höhe der Belastung des Vermögensertrages in den Jahren 1938 und 1947. Belastung des Ertrages von Fr. . . . in Prozenten



R = Reihenfolge der Kantone, A = Aarau, BS = Basel, BE = Bern, L = Liestal, S = Solothurn [A 18.3] = Aarau: Steuersatz 18.3 %

„geschröpft" werden. Wie zur Zeit des alten Steuergesetzes vor 1939, so versucht Solothurn auch nach der Einführung des neuen Gesetzes, betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939, einen Mittelweg in der Reihenfolge der Erwerbsbelastung der einzelnen Kantonshauptorte einzuschlagen. Das neue Gesetz erfaßt das unfundierte Einkommen viel schärfer. So sind die unteren Einkommensklassen relativ stärker belastet als in anderen Kantonen.

Hinsichtlich der Höhe der Belastung des fundierten Einkommens (Ertrag aus Vermögen) liegen die Verhältnisse etwas anders. Bemerkenswert ist vor allem der außerordentlich kleine Steueransatz auf Vermögen in den Städten Basel und Aarau. Die Kantone Bern und Baselland versuchen hier die Mitte zu halten. Solothurn nimmt den ganz hohen Vermögen gegenüber auch noch unter dem neuen Steuergesetz eine inkonsequente Haltung ein. Gegenüber den anderen Ständen fällt vor allem die außerordentlich starke Belastung des fundierten Einkommens auf, obwohl das Vermögen beim Staate nur als Ergänzungssteuer zur Besteuerung herangezogen wird. Diese gewaltige Steuerbelastung rührt von den Gemeinden her.

Für eine künftige Revision des Steuerwesens im Kanton Solothurn dürfte der einzuschlagende Weg einigermaßen vorgezeichnet sein. Die beiden graphischen Darstellungen lassen die Mängel und die Richtung der Verbesserungsmöglichkeiten deutlich hervortreten. Hinsichtlich der Vermögensbelastung seitens der Gemeinden sollte durch Herabsetzung der Ansätze eine Neuordnung erfolgen.

Mit der Anwendung der Maximalansätze der Abzüge nach § 27, Abs. 2, StStG (vgl. unsere Ausführungen auf Seite 181) ist, abgesehen von der offensichtlichen Unzulänglichkeit, auch eine Unbilligkeit verbunden. Diese liegt in der Verschiedenheit der Anschlußvarianten der Gemeinden (vgl. Seite 186) an das neue Steuergesetz. Bei den Steuerreglementen nach Ziffern 1 und 2 bestimmt sich der zulässige Maximalabzug nach den niedrigsten Steueransätzen, d. h., es darf maximal für eine Haushaltung nur der Betrag in Abzug gebracht werden, der nach der Einkommenssteuerskala einem Einkommen von Fr. 2 000.—, für eine Haushaltung mit zwei Kindern einem Einkommen von Fr. 3 000.— entspricht. In jenen Gemeinden, die nach Ziffer 3 angeschlossen sind, wird unter allen Umständen ein Existenzminimum vom Einkommen abgezogen. In den größeren Gemeinden beträgt dieser Abzug für die Haushaltung Fr. 2 000.—. Obwohl der vom Einkommen abgezogene Betrag von Fr. 2 000.— sich anscheinend immer gleich bleibt, ist er in Wirklichkeit sehr variabel. Er vermehrt sich nämlich immer mit jener Progression, die sich ergäbe, wenn kein Einkommensabzug gestattet wäre. Der Abzug von Fr. 2 000.— kann sich faktisch bis auf

Fr. 4 400.— (Fr. 2 000.— + 120% Progression [maximal] = Fr. 4 400.—) erhöhen. Die Abzüge vermehren sich somit im Verhältnis der Zunahme der Steuerkraft des einzelnen Pflichtigen. Der reglementsmäßige Abzug von Fr. 2 000.— bedeutet also für die nach Ziffer 3 angeschlossenen Gemeinden in Wirklichkeit ein Minimum. Diese Unbilligkeit sollte bei einer kommenden Gesetzesrevision beseitigt werden.

3. Die Billetsteuer gehört in die Gruppe der Aufwandsteuer. Die Gemeinden des Kantons Solothurn sind rechtlich nicht befugt, von sich aus solche Steuern zu erheben. Gleichwohl wurden sie von den Gemeinden Olten[48]) und Grenchen[49]) in Form von Vergnügungs- und Billetsteuern eingeführt. Der Regierungsrat hat diesen Steuerreglementen aus unbekannten Gründen die Genehmigung erteilt. Das Reglement der Stadt Olten bestimmt, daß der Besteuerung alle öffentlichen, dem Vergnügen oder der Unterhaltung dienenden Anlässe unterliegen, sofern ein Eintrittsgeld von 50 Rappen oder mehr erhoben wird.[50]) Steuerpflichtig sind jedoch nicht die Besucher solcher Veranstaltungen, sondern deren Veranstalter.[51]) Dieser Zuschlag wird in Form eines erhöhten Eintrittspreises auf die Besucher überwälzt.

Angeregt durch das Vorgehen der Gemeinden schritt wenige Jahre später auch der Staat zur Erhebung einer Vergnügungssteuer. Die Billetsteuer basiert auf dem Gesetz vom 11. März 1934 und 10. Mai 1936 und der dazugehörenden Vollziehungsverordnung vom 26. Mai 1936.[52]) Das Gesetz bestimmt, daß für den entgeltlichen Besuch einer Veranstaltung, die der Unterhaltung oder der Belehrung dient, außer den Gebühren für die polizeiliche Bewilligung auch noch eine staatliche Billetsteuer zu entrichten ist. Von der Billetsteuer sind gemeinnützige, wohltätige und religiöse Veranstaltungen, sofern der Reinertrag ausschließlich für solche Zwecke verwendet wird, und Veranstaltungen für Jugendliche ausgenommen. Außerdem wird die Billetsteuer nicht erhoben für Eintrittsgelder unter 50 Rappen.

Werden für steuerpflichtige Veranstaltungen Eintrittskaren abgegeben, so wird die Steuer vom Besucher als Zuschlag zum Eintrittsgeld bezogen. Werden keine Eintrittskarten ausgegeben, sondern wird das Entgelt für die Veranstaltung durch eine Sammlung bei den Besuchern oder in ähnlicher Weise erhoben, so bezahlt der Unternehmer der Veranstaltung an Stelle der Besucher einen Pauschalbetrag als Steuer.

---

[48]) Olten, am 21. März 1932.
[49]) Grenchen, am 23. Mai 1932 und 20. Januar 1933.
[50]) Vgl. Oltner-Reglement, Art. 2.
[51]) Vgl. Grenchner-Reglement, Art. 6.
[52]) SAS, Bd. 73, S. 36 bis 43. — VVO, S. 225 bis 254, S. 521 bis 555.

Die vom Besucher zu bezahlende Billetsteuer beträgt bei einem Eintrittsgeld von 50 Rappen bis zu Fr. 1.— 10 Rappen, für jeden weiteren angefangenen halben Franken weitere 5 Rappen. Die Pauschalsteuer (§ 3) beträgt für alle Veranstaltungen 10% der Bruttoeinnahmen.

Hinsichtlich der Verwendung des Steuerertrages bestimmt das Gesetz, daß nach Abzug sämtlicher Unkosten die eine Hälfte an den Staat, die andere Hälfte an die Bezugsgemeinde fällt. Sowohl der Staat als auch die Gemeinden haben ihre Anteile am Steuerreinertrag für die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder übergangsweise für die Altersfürsorge zu Gunsten unverschuldet in Not geratener Personen zu verwenden.

Für den Bezug der Billetsteuern erhalten die Gemeindebilletsteuerämter eine Verwaltungsentschädigung. Diese beträgt 10% für Brutto-Billetsteuereinnahmen bis zu Fr. 5 000.— und 5% vom Rest-Brutto-Eingang nach Abzug allfälliger Steuerrückerstattungen; sie geht je zur Hälfte zu Lasten des Anteils an der Billetsteuer des Staates und der einzelnen Bezugsgemeinde.

Über die Erträge aus der Billetsteuer bzw. die Anteile des Staates und der Gemeinden orientiert uns folgende Zusammenstellung:

Jahr	Effektiver Anteil des Staates an der Billetsteuer	Anteil der Gemeinden an der Billetsteuer inkl. Verwaltungsentschädigung
1937	56 357.12	58 176.12
1938	60 743.15	62 075.30
1939	48 690.65	49 755.05
1940	52 379.34	52 655.48
1941	56 255.76	57 524.09
1942	68 429.41	69 821.45
1943	69 014.— [53])	73 869.95
1944	71 851.89 [53])	76 193.30
1945	78 834.16 [53])	81 897.91
1946	111 594.49 [53])	116 995.65
1947	120 050.12 [53])	126 867.80

Wie wir sehen, sind die Erträge aus dieser Steuer von Jahr zu Jahr großen Schwankungen unterworfen.

Die Gemeinden sind durch das Gesetz ausdrücklich ermächtigt, zu der kantonalen Billetsteuer noch Zuschläge zu erheben. Diese Ansätze dürfen jedoch nur die Hälfte der staatlichen Ansätze betragen. Über die Verwendung des Ertrages dieser Zuschläge kann die Gemeinde frei bestimmen, sie muß aber für alle Bezugskosten aufkommen. Obwohl den Gemeinden die Erhebung einer zu-

[53]) Bei den hier ausgewiesenen Beiträgen ist die Hälfte der Besoldung des Verwalters abgezogen. Der Reinertrag wird der Alters- und Hinterlassenenfürsorge des Kantons zugewiesen.

sätzlichen Sondersteuer zur staatlichen Billetsteuer gestattet ist, hat keine Gemeindeverwaltung von diesem Recht Gebrauch gemacht.

4. Die Hundesteuer gehört in die Gruppe der Besitzsteuern. Gemäß Gesetz betreffend die Hundesteuer vom 20. Februar 1898 haben alle Personen, die im Kanton Solothurn einen Hund halten oder auf die Jagd führen, alljährlich für jedes Exemplar eine Steuer von Fr. 10.— zu entrichten. Die Gemeinden sind berechtigt, zusätzlich zu dieser staatlichen Steuer eine kommunale Steuer bis zum Betrag von Fr. 5.— zu erheben. Durch das Gesetz, betreffend Sparmaßnahmen des Staates, vom 12. Februar 1933,[54]) ist die Steuer pro Stück und Kalenderjahr auf Fr. 15.— erhöht worden. Zudem werden durch die gleiche Gesetzesänderung die Gemeinden ermächtigt, ihre Steuer ebenfalls um Fr. 5.— zu erhöhen, also bis auf den Betrag von jährlich Fr. 10.—.

Begründet wird die Hundesteuer einerseits aus polizeilichen Erwägungen;[55]) anderseits durch den äußeren Aufwand, der im Halten eines Hundes zum Ausdruck kommt.

Die Einnahmen aus der Hundesteuer sind für den Staat nicht von großer Bedeutung, wie uns folgende Übersicht zeigt:

1937	Einnahmen Fr. 85 271.25	= 0.5 %	der gesamten Staatseinnahmen
1942	Einnahmen Fr. 66 821.23	= 0.25 %	der gesamten Staatseinnahmen
1947	Einnahmen Fr. 67 335.—	= 0.16 %	der gesamten Staatseinnahmen

Seit Bestehen des geltenden Gesetzes hat sich der Ertrag mehr als verdoppelt. Die Jahre der beiden Weltkriege brachten allerdings infolge der anhaltenden Teuerung und der Nahrungsmittelknappheit eine vorübergehende Einbuße, da die Zahl der Hunde zurückging.

Nur wenige Gemeinden haben vom Recht, eine zusätzliche kommunale Hundesteuer zu erheben, Gebrauch gemacht. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß die Gemeinden mit kleinen Erträgen rechnen, obwohl ihr Bezug mit geringen Kosten verbunden ist. Die kommunale Hundesteuer ließe sich daher ohne weiteres in allen solothurnischen Gemeinden als zusätzliche Einnahmequellen einführen. Die nebenstehende Zusammenstellung der Einnahmen aus der kommunalen Hundesteuer einiger größerer Gemeinden für das Jahr 1947 zeigt uns, daß sie nirgends einen spürbaren Einfluß auf die Gemeindefinanzen ausüben.

Folgende größere Gemeinden nahmen 1947 an kommunaler Hundesteuer ein (die Zahl in Klammer ist der Prozentsatz zu den Gesamteinnahmen der entsprechenden Gemeinden):[56])

---

[54]) SAS, Bd. 72, S. 530.
[55]) BG vom 13. Juni 1917.
[56]) Zahlen aus den betreffenden Gemeinderechnungen entnommen.

Olten	Fr. 2 920.— (0.05%)	Zuchwil	Fr. 836.— (0.07%)
Grenchen	Fr. 2 557.50 (0.05%)	Dornach	Fr. 577.50 (0.09%)
Solothurn . . .	Fr. 2 480.— (0.05%)	Balsthal	Fr. 467.50 (0.04%)
		Hägendorf . . .	Fr. 330.— (0.12%)

Wenn man bedenkt, daß seit 1895 die Geldentwertung ungefähr 80% beträgt und der im Gesetz von 1898 festgesetzte Steueransatz pro Hund und Kalenderjahr Fr. 10.— betrug (1933 erhöht auf Fr. 15.—), so könnte heute die Hundesteuer verdoppelt oder verdreifacht werden. Eine Revision des Gesetzes drängt sich auf. Wie in anderen Kantonen könnte man zwischen Nutzhunden und Luxushunden unterscheiden und die letzteren einer höheren Besteuerung unterwerfen. Es könnte ebenfalls eine Steigerung der Ansätze mit Zunahme der Zahl der Hunde pro Besitzer in Aussicht genommen werden. All diese Faktoren würden zusammen die Einnahmen aus der Hundesteuer erhöhen und sich volkswirtschaftlich ohne weiteres vertreten lassen.

Im Interesse eines Finanzausgleiches zwischen Staat und Gemeinden könnte man die Bezugsgemeinden am Reinertrag einer solchen modifizierten Hundesteuer partizipieren lassen.

ZUSAMMENFASSUNG

A. DIE LÖSUNG DES FINANZAUSGLEICHSPROBLEMS IM KANTON SOLOTHURN

In der Einleitung stellten wir fest, daß der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden hauptsächlich durch den von Kanton zu Kanton verschiedenen Aufgabenkreis bedingt ist. Im Verlaufe unserer Ausführungen stellten wir fest, daß der Kanton Solothurn wegen der sehr engen Schranken seines Finanzhaushaltes und der seit Mitte des letzten Jahrhunderts einsetzenden Aera der Defizite gezwungen war, möglichst viele Aufgaben den Gemeinden aufzubürden und damit die Lasten auf sie zu überwälzen. Damit erwuchsen den Gemeinden erhebliche Kosten. Da sie aber in der Lage waren, direkte Steuern zu erheben, konnten sie diese zur Deckung der aus der Aufgabenübertragung entstandenen Lasten heranziehen. Der Staat beanspruchte für sich das ganze Gebiet der indirekten Steuern, da ihm seitens des Souveräns während Jahrzehnten keine direkten Steuern bewilligt wurden. Die Gemeinden hatten an deren Ertrag jedoch keinen Anteil. Diese historische Entwicklung erklärt uns die Tatsache, daß die solothurnischen Gemeinden — im Gegensatz zu denjenigen anderer Stände — fast an keinen kantonalen Abgaben partizipieren. Lediglich bei der Hundesteuer und den Hausierpatenten sind die Gemeinden berechtigt, außer den gesetzlichen Taxen noch kommunale Zuschläge zu erheben. Da der Ertrag dieser Zuschlagssteuern sehr gering ist, konnten nur wenige Gemeinden sich zu einem solchen Schritt entschließen. Nur von der 1934 eingeführten Billetsteuer dürfen die Gemeinden die Hälfte des ausgewiesenen Reinertrages behalten.

Die Jahre des ersten Weltkrieges brachten den Gemeinden weitere schwere Belastungsproben für ihren räumlich und sachlich beschränkten Finanzhaushalt. Nachdem sich der Bund seit Jahren traditionsgemäß mit dem Ertrag der indirekten Steuern begnügt hatte, schritt er unter dem Zwang der kriegsbedingten strukturellen Veränderung seines Finanzhaushaltes zur Erhebung direkter Steuern. Was der Bund an neuen Steuern erhob, wirkte sich wegen der zusätzlichen Belastung der gleichen Steuerobjekte auf die Gemeindefinanzen nachteilig aus. Daher mußten die solothurnischen Gemeindesteuern immer mehr ausgebaut

und verfeinert und die Steueransätze für Vermögen und Einkommen erhöht werden.

Es ist selbstverständlich, daß finanzielle Schwierigkeiten auch das wirtschaftliche und kulturelle Leben der Gemeinde beeinflussen. Um zu verhüten, daß die Steuerlasten ins Unermeßliche stiegen, mußten gründliche Sparmaßnahmen getroffen werden. Ausgaben wurden meistens nur gemacht, wenn sie entweder durch die Gesetze gefordert oder nicht zu umgehen waren. Es ist daher ohne weiteres verständlich, daß sich bei dieser Entwicklung die Gemeinden mit der Zeit immer mehr an den Staat hielten und von ihm finanzielle Hilfe verlangten. Bürdet der Staat seinen Gemeinden gewisse Aufgaben auf, so ist es auch seine Pflicht, ihnen finanziell beizustehen, wenn die Belastung zu groß wird und sie sie allein nicht mehr tragen können. Diese Unterstützung kann durch Gewährung von Subventionen oder durch Überlassung zusätzlicher Steuerquellen erfolgen. Da aber der Staat fast alle indirekten Steuern für sich beanspruchte, wählte er den ersten Weg, denn es war leichter, auf diesem Gebiete zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen bzw. schon bestehende ergiebiger zu gestalten. Die kommunalen Steuerquellen hingegen waren beinahe ganz erschöpft und hatten stellenweise das volkswirtschaftlich zulässige Optimum der Belastung überschritten. Aus psychologischen Erwägungen war es daher nicht vorteilhaft, den Gemeinden weitere direkte oder indirekte Steuerquellen zur Ausbeutung zuzuweisen.

Der Staat subventioniert seine ihm untergeordneten Gebietskörperschaften nicht nur zur Erfüllung der unbedingt notwendigen und gesetzlich verankerten Pflichten. Er gewährt ihnen darüber hinaus, unter gewissen Bedingungen, Staatsbeiträge zur Erfüllung von Aufgaben, an denen er in hohem Maße interessiert ist.

Da von Gemeinde zu Gemeinde erhebliche Steuergegensätze bestanden, entzogen sich die finanzkräftigeren Kreise allzu hohen Steuerbelastungen durch Abwanderung in „steuerfreundliche" Gebiete. Die dadurch entstandenen Lücken im Steuerhaushalt wurden zum Teil wieder durch kinderreiche Familien ausgefüllt. Der Grund der Ansiedlung solcher Familien in finanzschwachen Gemeinden liegt einerseits im Angebot billiger Wohnungen und anderseits in der Möglichkeit, sich als Kleinbauern zu betätigen. Damit ist den steuerschwachen Gemeinden jedoch nicht geholfen. Im Gegenteil! Durch solche Zuwanderungen steigen die kommunalen Ausgaben für Erziehungs-, Armen- und Sozialwesen sehr stark an. Der Ruf nach einer umfassenden Regelung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden wurde immer dringender,[1]) und auch politische Kreise mußten sich mit diesen Problemen eingehender beschäftigen.

[1]) Vgl. hierzu KRV 1918, S. 337 und 340.

Unter den vielen Vorschlägen verdienen besonders die von Ständerat Dr. Hugo Dietschi [2]) große Beachtung. Sein Vorschlag ging dahin, der Staat solle vor allem die Sozialaufgaben übernehmen, um das Entstehen großer Verschiedenheiten in den Gemeinden zu verhindern. Viele Gemeinden seien aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, dem Sozialwesen die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Anderen fehle das nötige Verständnis für diese eminent wichtigen Probleme. Ferner habe ein Finanzausgleich vor allem eine bessere Verteilung der Lasten zu bringen.

Weitere Vorschläge befassen sich mit einer Revision des Gemeindesteuerwesens: die Staats- und Gemeindesteuern seien miteinander zu verkoppeln. Durch die veränderten Steuerprinzipien und durch die bessere Steuerverteilung werden den Gemeinden erhebliche Mehrerträge zufließen. Ebenso könne man eine Ausgestaltung und Verfeinerung der Wertzuwachssteuer vornehmen.

Dieser Vorschlag hat den Vorteil, daß er keine Neuverteilung der Aufgaben und Lasten zwischen Staat und Gemeinden verlangt. Der Finanzausgleich würde sich in erster Linie auf steuerschwache Gemeinden erstrecken, die auch bei Erhebung des Höchstbetrages der zulässigen Gemeindesteuern nicht in der Lage sind, ihren Pflichten zu genügen.

Der Endeffekt der beiden Vorschläge ist der gleiche; denn es ist schließlich dasselbe, ob den Gemeinden oder dem Staate neue Einnahmequellen erschlossen werden, ob der Staat die Gemeinden allgemein oder nur die steuerschwachen Gemeinden zu subventionieren hat.

Eine andere Lösung für einen umfassenden Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden selbst kam anläßlich der Behandlung eines neuen Steuergesetzes in den Zwanzigerjahren in den Kommissionen und im Kantonsrat zur Sprache. Eines der Projekte sieht für die Staats- und Gemeindesteuern ein gemeinsames Verfahren vor. Die Gemeindesteuern sind als Zuschläge zur Staatssteuer zu erheben. Neben der normalen Staatssteuer soll der Staat ermächtigt werden, eine gewisse Steuerrepartitionsquote erheben zu dürfen. Diese würde alsdann unter alle Gemeinden im Verhältnis der Bevölkerung verteilt. Dadurch werde automatisch ein Teil der Steuererträge aus den reichen Industriezentren in die finanzarmen Gemeinden fließen. Theoretisch mag dieses Verfahren in Ordnung sein; in praxi aber würde ein solcher Finanzausgleich bald unwirksam und auf die Dauer versagen.

Ein weiterer Vorschlag tendiert auf eine vermehrte Selbsthilfe der Gemeinden. Es soll eine gewisse Steuererhebungslimite (z. B. der dreifache Betrag

[2]) Dr. Hugo Dietschi: Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben nach solothurnischem Recht. Artikel im Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1918.

einer Normalsteuer) festgelegt werden, die erreicht werden müsse, bevor der Staat finanziell zu Hilfe kommt. Dadurch werde die Hilfe wirklich nur auf die steuerschwachen Gemeinden beschränkt. In einem solchen Falle sei die Regierung verpflichtet, den Gemeindefinanzhaushalt allseitig zu durchleuchten und habe zu prüfen, woher die Belastung komme und ob nicht Mißwirtschaft getrieben werde. Bevor staatliche Zuschüsse gewährt werden können, müssen vorgängig alle Möglichkeiten für den Bezug zusätzlicher indirekter Steuern überprüft und Sparmaßnahmen durchgeführt werden.

Mit der Revision des Staatssteuergesetzes im Jahre 1939 wurde auch eine umfassende Neuregelung des Finanzausgleichs verlangt; dieser war bisher nur auf dem Wege der Subventionen für die wichtigsten Gemeindeaufgaben vorgenommen worden. Im neuen solothurnischen Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939 ist der Finanzausgleich in einem speziellen Abschnitt umschrieben. Danach werden vom Steuereingang eines jeden Jahres auf Beschluß des Kantonsrates 4% bis 6% in einen Finanzausgleichsfonds für schwerbelastete Einwohnergemeinden gelegt. „Sofern es einer Einwohnergemeinde bei einem Steuerbezug von Vermögen und Einkommen (Kapital und Ertrag), der den zweieinhalbfachen Ertrag der ganzen Staatssteuer abwirft, nicht möglich ist, ihre Ausgaben zu bestreiten, so kann ihr der Regierungsrat Sparmaßnahmen und die Anwendung der Mindestbeträge für die steuerfreien Abzüge sowie die Erhebung von Spezialsteuern vorschreiben" (§ 9, StStG). Wenn diese Maßnahmen zur Deckung der Auslagen nicht ausreichen, ist die Gemeinde berechtigt, aus dem Finanzausgleichsfonds Zuschüsse zu verlangen. Wird der Ertrag des Finanzausgleichsfonds in einem Jahr nicht voll verwendet, so muß er als Reserve angelegt werden.

Das neue Steuergesetz bestimmt in § 115 StStG daß der jährliche Maximalbetrag von Fr. 250 000.— für notleidende Grundpfandschuldner und Grundpfandbürgen für die Jahre 1940, 1941 und 1942 dem Finanzausgleichsfonds entnommen werden muß.

Der Finanzausgleich, wie ihn das Steuergesetz von 1939 vorsieht, konnte daher erst 1943 für die Gemeinden zur Anwendung kommen. In der Zwischenzeit hatte sich die strukturelle Lage der Gemeindehaushalte aber wesentlich verändert.

Was der Ausarbeitung des neuen Staatssteuergesetzes zu Grunde lag: ein Ausgleich der Steuerbelastungen in den einzelnen Gemeinden, dies drängte sich bei der immer stärker werdenden Teuerung in den ersten Kriegsjahren gebieterisch auf. Es gab eine große Zahl von Gemeinden, die mangels finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage waren, ihre Verpflichtungen restlos zu erfüllen.

Da der Staatssteuerertrag in den Jahren 1940 bis 1942, zum Teil als Folge

des neuen Steuergesetzes, erheblich größer wurde, hätten Ende 1942 nur noch 30, meistens kleinere Gemeinden, den gesetzlichen Anforderungen zum Bezug von Beiträgen aus dem Finanzausgleichsfonds entsprochen. Die in diesem Fonds zur Verfügung stehende Summe konnte darum nach den zu Recht bestehenden Vorschriften nicht bestimmungsgemäß verwendet werden, obwohl sich eine viel größere Anzahl von Gemeinden in finanzieller Notlage befand und genötigt war, eine übermäßig hohe Gemeindesteuer zu erheben.

Dies war der Anlaß dazu, daß am 22. Januar 1942 die Kantonsräte Pius Stebler und Emil Walter und Konsorten gleich zwei Motionen im Kantonsrat einreichten,[3]) die sich beide auf den im neuen Steuergesetz vorgesehenen Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden bezogen.

Kantonsrat E. Walter wies in seiner Motion vor allem auf die großen Steuerunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden hin.[4]) In den Mittelpunkt der Diskussion rückte er die Frage, ob es nicht zweckdienlicher sei, den Staatsbeitrag in vermehrtem Maße in den Dienst des Finanzausgleichs zu stellen. Für den Ausgleich eignen sich nach ihm in erster Linie die Schulbeiträge, „weil die Aufgaben, die herbeigezogen werden können, zum allergrößten Teil durch das Gesetz gefordert werden und dementsprechend dem Willen der Gemeindebewohner entzogen sind; anderseits machen sie einen namhaften Teil der Gemeindeausgaben aus". In seinen weiteren Ausführungen wies er auf die Ungerechtigkeit bei der Zumessung der Schulbeiträge hin, da die steuerkräftigsten Gemeinden oft die größten Summen erhalten, während sich die steuerschwachen Landgemeinden und Industrievororte nur mit geringen Beträgen begnügen müssen.

Für eine gerechtere Verteilung der Staatsbeiträge an die Schulen sollten deshalb folgende Gesichtspunkte wegleitend sein:

1. Der Staatsbeitrag bezieht sich auf die gesamte Lohnsumme, die an die Lehrerschaft der Primar- und Arbeitsschule ausgerichtet wird. Es fallen dabei in Betracht die Gemeindebesoldung, die Wohnungsentschädigung und die Altersgehaltszulagen.
2. Die Festsetzung des Verteilers erfolgt auf Grund des Verhältnisses der Gemeindesteuer plus Staatsbeitrag zu einer Normalsteuer, die nach dem Staatssteuerprinzip alle der Gemeinde zur Verfügung stehenden Steuerfaktoren zu erfassen hat.

Nach Ansicht des Motionärs führt die Verwendung eines Vielfachen, wie das Steuergesetz es vorsieht, zu irreleitenden Resultaten. Er weist darauf hin, daß manche Steuer dem Staate gegenüber als eine Einheit bezahlt werden muß,

[3]) Vgl. KRV vom 26. und 27. Januar 1943.

[4]) Vgl. E. Walter: Die Verschiedenartigkeit der Steuerverhältnisse in den solothurnischen Gemeinden. Separatabdruck der Sonntagsbeilage des „Volksfreund", 1942.

während z. B. bei Industrieunternehmen die Gemeindesteuer oft an verschiedene kommunale Finanzverwaltungen entrichtet werden muß. Um keine falschen Vielfache zu erhalten, müßten aus dem Grenzverkehr entstehende Steuerkapitalverschiebungen ebenfalls berücksichtigt werden. Ferner ist zu erwähnen, daß die Gemeinden das Recht besitzen, die Bürger- und Kirchgemeinden unter bestimmten Voraussetzungen zur Steuer heranzuziehen, während der Staat diese Korporationen nicht erfaßt. Dieser Umstand darf nicht unbeachtet bleiben, da es sich oft um namhafte Steuerbeträge handelt.

Zur Bestimmung der Verhältniszahl oder des Vielfachen sollte eine Ausgabensumme berücksichtigt werden, die die gesamte Lohnsumme in sich schließt. Setzt man den bisherigen Verteiler — wenn auch nur theoretisch — außer Kraft, so ergibt sich diese Forderung als logische Folge. Durch dieses Vorgehen werden sämtliche Löhne für das Schulwesen auf die Gemeinden übertragen. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Erhöhung der Gemeindesteuern zur Deckung dieser Mehrkosten. Der Mehrbetrag dieser Steuer muß dem bisher erhaltenen Staatsbeitrag entsprechen. Es ist also die höhere Ausgabensumme für die Bestimmung des Verhältnisses von Staats- und Gemeindesteuer einzusetzen und nicht die Steuer, die erst nach Abzug des zu errechnenden Staatsbeitrages in Erscheinung treten kann. Wählt man trotzdem die Steuersumme, so bedeutet dies eine Herabsetzung des Vielfachen und damit eine Verkürzung der Beiträge an die Gemeinden; die negative Auswirkung auf die finanzschwachen Gemeinden kann nicht ausbleiben.

Nach Ansicht des Motionärs sollte auch die bisherige Klasseneinteilung der Gemeinden fallengelassen werden, um größere Unterschiede hinsichtlich der Beiträge zu vermeiden. Eine neue, brauchbare Grundlage zur Verteilung der Staatsbeiträge an das Schulwesen der Gemeinden sieht Walter in der Multiplikation des Vielfachen mit der Schlüsselzahl 20. Es ergeben sich in Prozenten folgende Verteilerzahlen:[5])

$0.5 \times 20 = 10\%$	$3.0 \times 20 = 60\%$
$1.0 \times 20 = 20\%$	$3.5 \times 20 = 70\%$
$1.5 \times 20 = 30\%$	$4.0 \times 20 = 80\%$
$2.0 \times 20 = 40\%$	$4.5 \times 20 = 90\%$
$2.5 \times 20 = 50\%$	$5.0 \times 20 = 100\%$

Zur Ermittlung des endgültigen Staatsbeitrages sind die Verteilungszahlen nach Prozenten mit der Lohnsumme zu multiplizieren. Berechnet man für alle solothurnischen Gemeinden die Schulbeiträge nach diesem Verteiler, so zeigt sich, daß die finanzkräftigsten Gemeinden ihre bisherigen Staatsbeiträge wenig oder

[5]) E. Walter: A. a. O., S. 4.

sogar unverändert erhalten. Für die steuerschwachen Gemeinden ergibt dieser Verteilungsmodus eine starke Steigerung der Staatsbeiträge; dies liegt durchaus im Sinne des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden. Allerdings würde der Staat durch diese Berechnungsart um rund Fr. 150 000.— mehr belastet. Um jedoch eine stärkere Belastung des Staates für das Erziehungswesen zu verhüten, empfiehlt Walter, die Beiträge an die Gemeinden um 10% zu kürzen. Das Vielfache wird statt mit 20 mit 18 multipliziert. Praktisch wirken sich die beiden Ausgleichsformen für einige Gemeinden wie folgt aus: [6])

Gemeinden	Staatssteuer = 1	Bisheriger Beitrag	20facher Beitrag	18facher Beitrag
Feldbrunnen	1.00	5 140	2 584	2 320
Dornach	1.03	19 465	11 660	10 443
Schönenwerd	1.23	26 313	21 024	18 922
Gerlafingen	1.45	27 178	23 114	20 803
Olten	1.57	118 808	111 846	104 443
Solothurn	1.63	92 818	92 872	85 585
Derendingen	2.38	34 387	46 742	42 068
Trimbach	2.73	31 358	44 388	39 945
Bettlach	3.44	16 357	24 202	21 782
Mümliswil	3.81	30 290	39 650	35 685
Mühledorf	4.47	3 760	5 654	5 269
Meltingen	5.76	7 200	12 372	11 135

Eine solche Ordnung des Beitragswesens des Staates wäre eine fortschrittlichere Lösung des Finanzausgleichs. Die neuen Beiträge würden die Vielfachen der steuerschwachen Gemeinden zum Teil ganz erheblich senken. Wo die vorgeschlagene Revision des Beitragswesens auf dem Schulgebiet keine genügende Sanierung der Finanzlage steuerschwacher Gemeinden gewährleistet, könnte anschließend der Finanzausgleich nach Gesetz in Kraft treten.

Es ist nicht von ungefähr, daß Kantonsrat E. Walter als ersten Schritt eines Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn eine Neuregelung der Schulbeiträge fordert. Unseres Erachtens wäre dies eine rasche und zweckdienliche Lösung des Problems, die zudem sofort verwirklicht werden könnte.

Durch das Gesetz ist dem Finanzausgleich im weitern Sinne die Aufgabe gestellt, die sehr hohen Steuerlasten der finanzschwachen Gemeinden auf ein erträgliches Maß zu beschränken. Wie wir einleitend schon festgestellt haben, sollte der Ausgleich in Kraft treten, wenn die Gemeinden als Steuer mehr als das Zweieinhalbfache der Staatssteuer beziehen müssen. Es scheint uns einleuchtend, daß dieses Verhältnis wenige Jahre nach Schaffung des neuen Gesetzes sich nicht

[6]) Zahlen, entnommen aus Walter: A. a. O., S. 5.

mehr aufrecht erhalten ließ. Einmal ist das Verhältnis der Gemeindesteuer zur Staatssteuer durch das Staatssteuergesetz verengt, d. h. die Staatssteuerbeträge sind größer geworden, während die Gemeindesteuerbelastung gleichgeblieben ist. Anderseits verschärfte sich der Steuerdruck für den einzelnen Steuerzahler in den steuerschwachen Gemeinden, da die gesamte Steuer aus dem gleichen Steuersubjekt herausgeholt werden muß. Darin mag begründet sein, daß es Gemeinden gab, die beim besten Willen ihren Verpflichtungen nicht genügen konnten und andere wiederum, die nicht wußten, was sie mit ihrem Gelde anfangen sollten. So zogen die finanziell starken Industrieorte zufolge der kleineren Steuerbelastung auf Kosten der finanzschwachen Gemeinden immer mehr steuerkräftige Leute an. Die durch die strukturelle Veränderung unserer Wirtschaftsverhältnisse geschaffene finanzielle Lage wurde durch die verschieden starke Steuerbelastung noch verschärft.

Um einen Ausgleich zu schaffen und um die sehr hohen Steuerlasten finanzschwacher Gemeinden auf ein erträglicheres Maß zu beschränken, beantragte Kantonsrat E. Walter die Ausgleichsgrenze auf 200% statt auf die im Gesetz vorgesehenen 250% der einfachen Staatssteuer festzusetzen. Um das Verantwortungsgefühl der Gemeinden nicht zu schwächen, schlägt der Motionär vor, nur einen Zuschus von 50% der über der Ausgleichsgrenze liegenden Steuer vorzunehmen.

In eindringlichen Worten schildert er die finanzielle Notlage gewisser Bürgergemeinden. Es spreche für sich, daß in gewissen Gemeinden der Steuerpflichtige an Staats-, Gemeinde- und Bürgersteuern das Sechs- bis Achtfache einer einfachen Staatssteuer entrichten müsse. Diese schwere Belastung sollte unbedingt durch Ausgleichsmaßnahmen gemildert werden.

Da mit den beiden Motionen keine Anträge verbunden waren, sondern lediglich auf Grund neuer Fakten über Leistungsfähigkeit und Belastung der Gemeinden allgemein eine Neuregelung verlangt wurde, faßt der Finanzdirektor J. Schmid die Begehren in der Weise zusammen, daß er eine Revision des Steuergesetzes, des Lehrerbesoldungsgesetzes und des Armenfürsorgegesetzes vorschlug.[7]) Die erste Revision hätte den Kreis der für den Ausgleichsfonds in Betracht fallenden Gemeinden erweitert, die zweite eine bessere Klassifikation der Gemeinden für die Schulbeiträge erreicht und die dritte eine weitergehendere Übernahme der Gemeindearmenlasten durch den Staat verwirklicht.

Diese Lösung ging dem Präsidenten der Staatswirtschaftskommission, Stadtammann Dr. Hugo Meyer (Olten), zu wenig weit. Er verlangte namens der freisinnigen Kommission die Einsetzung einer Sonderkommission für die Aus-

[7]) Vgl. KRV vom 26. und 27. Januar 1943.

arbeitung einer umfassenderen und dauernden Lösung des Problems. Der Rat gab zwar diesem prinzipiellen Antrag den Vorzug, erteilte aber gleichzeitig dem Finanzdepartement die Weisung, bis zum Abschluß der offenbar lang dauernden Prüfung gemäß seinen eigenen Richtlinien eine Zwischenlösung zu treffen. Verschiedene Gemeindevertreter wandten sich vehement gegen ein Verfahren, das den Ausgleich sowohl zwischen den leistungsfähigen als auch den armen Gemeinden vorsah.

Durch KRB vom 17. September 1943 [8]) wurde das Gesetz betreffend die direkte Staats- und Gemeindesteuer vom 24. September 1939 dahin abgeändert, daß jeweils auf Beschluß des Kantonsrates 4% bis 6% vom jährlichen Steuereingang in einen Finanzausgleichsfonds für finanziell schwer belastete Einwohner- und Bürgergemeinden gelegt werden müsse. Auf Beschluß des Kantonsrates sind jährlich 60% bis 75% der Einnahmen des Finanzausgleichsfonds aus dem Staatssteuerertrag progressiv nach Höhe der Überlastung der Einwohnergemeinden zu verteilen. So erhalten auch die schwerbelasteten Bürgergemeinden über die im Armengesetz hinaus vorgesehenen Beiträge jährliche Zuschüsse aus dem Finanzausgleichsfonds. Zu diesem Zwecke werden 10% der Einnahmen des Finanzausgleichsfonds aus dem Staatssteuerertrag zur Verfügung gestellt.

Die nichtverwendeten Einnahmen des Finanzausgleichsfonds werden zur Hälfte in eine Reserve für außerordentliche Beiträge an Einwohnergemeinden gelegt. Der Regierungsrat ist ermächtigt, aus diesem Fonds an Einwohnergemeinden, die aus eigenen Mitteln die notwendigen Aufwendungen nicht bestreiten können, außerordentliche Zuschüsse zu gewähren. Diese sollen vornehmlich zur Finanzierung größerer außerordentlicher und im allgemeinen Interesse liegender Aufgaben dienen. Ausnahmsweise können derartige Beiträge auch an Gemeinden ausgerichtet werden, die sonst nicht in den Genuß des Finanzausgleichs kommen.

Die andere Hälfte des Einnahmenüberschusses kommt in die Reserve zur Erhöhung der ordentlichen Beiträge an Einwohnergemeinden, um in Krisenzeiten die Zuschüsse nicht reduzieren zu müssen (§ 9 StStG).[9])

---

[8]) Volksbeschluß vom 21. November 1943.

[9]) Durch Kantonratsbeschluß vom 27. April 1949 und Volksbeschluß vom 11. September 1949 erhielt § 9, Abs. 3, StStG folgende Fassung:

„Die restlichen Einnahmen des Finanzausgleichsfonds werden jährlich nach dem vom Kantonsrate im Voranschlag festgesetzten Prozentsatz in folgende Reserven gelegt:

1. Reserve für außerordentliche Beiträge an Einwohnergemeinden. Daraus kann der Regierungsrat an Einwohnergemeinden, die aus eigenen Mitteln notwendige außerordentliche Aufwendungen nicht bestreiten können, Beiträge ausrichten.

2. Reserven für Erhöhung der ordentlichen Beiträge an Einwohnergemeinden. Diese Reserve ist zur Verwendung in Notzeiten bestimmt.

Für die Berechnung des Beitrages aus dem Finanzausgleichsfonds sind vom Steuereingang der Gemeinden alle Aufwendungen, die nicht in den kommunalen Pflichtenkreis gehören, alle Ausgaben, die normalerweise nicht durch Steuern gedeckt werden, sowie die Abschreibungen und Vermögensvermehrungen, die über das übliche Maß hinausgehen, in Abzug zu bringen; Vermögensverminderungen werden zugeschlagen. Die Beiträge werden sodann noch um so viele Prozente erhöht oder gekürzt, als die durchschnittliche Staatssteuer pro Einwohner (Steuerkraft) unter bzw. über dem kantonalen Mittel liegt.

Bei der Gewährung von Finanzausgleichsbeiträgen an die Bürgergemeinden wird in erster Linie festgestellt, wie viele Prozente der Staatssteuer (nur der Bürgersteuerpflichtigen) diese Mehrleistung (Vielfaches) beträgt. Bei einem Vielfachen bis zu 50% wird der Ausgleichsbeitrag auf 20% der Mehrleistung festgesetzt. Bei jeder weiteren Erhöhung des Vielfachen um 5% steigt er um 1% und kann ein Maximum von 60% erreichen. Der in einem Jahr nicht verwendete Betrag wird in die Reserve für Zuschüsse an Bürgergemeinden überführt.

Der Regierungsrat ist befugt, die Gewährung eines Beitrages von der Durchführung von Sparmaßnahmen, einer angemessenen Gemeindesteuer und der Erhebung von Spezialsteuern (wie: Haushaltungssteuern, Personalsteuern, Feuerwehrpflichtersatz) abhängig zu machen. Gemeinden, die Zuschüsse aus dem Finanzausgleichsfonds verlangen, haben dem Regierungsrat ein Gesuch einzureichen, das eine ausführliche und soweit wie möglich belegte Darstellung der Finanzlage enthält.

Die allgemeine und grundsätzliche Regelung des Finanzausgleichs im Steuergesetz von 1939 wurde durch die abgeänderte Vollziehungs-Verordnung vom 2. Dezember 1943 zu einem feinen und differenzierten Ausgleichssystem ausgebaut. Beitragsberechtigt sind nun alle Gemeinden, in denen im Durchschnitt der vorangegangenen drei Jahre, die Gemeindesteuer inklusive allfälliger Fron-, Haushaltungs- und Personalsteuern durchschnittlich 170% der einfachen Staatssteuer betrug. Diese Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds sind in erster Linie nach dem Verhältnis der Gemeindesteuern (inklusive Fronsteuer) zu Staatssteuer, unter besonderer Berücksichtigung steuerschwacher Gemeinden, nach einem bestimmten Verteiler auszurichten. Die Beiträge an die Gemeinden dürfen nicht mehr als 75% desjenigen Teils der Gemeindesteuer betragen, der 170% der Staatssteuer übersteigt. Für jedes Jahr ist der ausgerichtete Beitrag an eine steuerschwache Gemeinde im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates über das Finanzdepartement ausgewiesen. Über die Höhe der an einzelne Gemeinden ausgerichteten Finanzausgleichsbeiträge verweisen wir daher auf diese

jährlich publizierten Zusammenstellungen. Festgehalten sei noch, daß keine Beiträge unter Fr. 100.— ausgeschüttet werden.

Obwohl der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden erst seit 1943 wirksam ist, läßt sich seine Wirksamkeit bereits beurteilen. So haben sich z. B. die Steuerverhältnisse der am schwersten belasteten Einwohnergemeinden ganz wesentlich gebessert. Im Jahre 1943 bezog beispielsweise die höchstbelastete Gemeinde eine Gemeinde- und Fronsteuer von 358.79% der ganzen Staatssteuer; im Jahre 1947 betrug der Steuerbezug noch 324.15%.

Noch deutlicher als in diesem Einzelfall kommt die Wirkung des Finanzausgleichs bei den zehn höchstbelasteten Gemeinden zum Vorschein. Betrug 1943 die Gemeinde- und Fronsteuer dieser Orte 331.79% der einfachen Staatssteuer, so ging dieser Ansatz infolge des Finanzausgleichs im Jahre 1947 auf 263.15% zurück.

Ein anschauliches Bild über die Wirkung und Entwicklung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn gewähren uns die beiden nebenstehenden graphischen Darstellungen Nr. 4 und 5. Es sind darauf sämtliche beitragsberechtigten Einwohnergemeinden aufgetragen. Es sei in diesem Zusammenhang nochmals hervorgehoben, daß wir nur den Finanzausgleich zwischen Staat und Einwohnergemeinden darstellen und alle andern Gemeindearten unberücksichtigt lassen.

Die Reihenfolge der Gemeinden ist durch das für die Ausrichtung der Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds maßgebende Vielfache der bereinigten gesamten Steuerbelastung bestimmt. Sie wird durch eine kontinuierliche Linie (————) dargestellt.

Die gebrochen punktierte Linie (.—.—.—.) zeigt die Belastung der Gemeinden an ohne die oberwähnte Berichtigung (nach § 9, Abs. 4 StStG und § 7 der VVO) und nach Abzug der den Steuern gleichgestellten Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds.

Für beide Belastungen sind die Prozentsätze in einer Skala rechts von der Graphik angebracht.

Die Skala links gibt die Steuerkraft der Gemeinden (Staatssteuer pro Kopf der Einwohner) an. Diese Größe ist durch die gebrochene Linie (— — — —) dargestellt.

Die Belastung durch Gemeindesteuern hat sich in den Jahren 1940 bis 1945 (diese Jahre lagen den bisherigen Berechnungen zugrunde) wie folgt entwickelt:

Graphische Darstellung Nr. 4

Tabelle I

Finanzausgleich pro 1943

Fr.
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5

– – – – Staatssteuer pro Kopf der Einwohner

460,11

%
410
400
390
380
370
360
350
340
330
320
310
300
290
280
270
260
250
240
230
220
210
200
190
180
170

– · – · – · – Vielfaches der Totalgemeindesteuer (inklusive Frontsteuer)

——— Maßgebendes Vielfaches

Beitragsberechtigte Gemeinden:

Stüßlingen
Lüterswil
Bolken
Subingen
Bättwil
Welschenrohr
Lostorf
Kleinlützel
Lüterkofen
Büren
Laupersdorf
Rodersdorf
Oekingen
Oberramsern
Walterswil
Egerkingen
Büsserach
Wolfwil
Herbetswil
Trimbach
Oensingen
Rüttenen
Härkingen
Obererlinsbach
Balm b. Messen
Bellach
Hüniken
Balm b. Günsberg
Neuendorf
Aeschi
Gänsbrunnen
Kestenholz
Starrkirch-Wil
Etziken
Metzerlen
Kyburg-Buchegg
Flumenthal
Obergerlafingen
Nuglar
Holderbank
Recherswil
Seewen
Himmelried
Aedermannsdorf
Hersiwil
Rohr
Niederwil
Unterramsern
Oberdorf
Messen
Nunningen
Horriwil
Mümliswil
Tscheppach
Gempen
Aetigkofen
Witterswil
Günsberg
Steinhof
Matzendorf
Selzach
Hofstetten
Oberbuchsiten
Hauenstein
Bettlach
Wisen
Bibern
Winistorf
Heinrichswil
Kienberg
Goßliwil
Schnottwil
Burgäschi
Halten
Bärschwil
Hubersdorf
Meltingen
Grindel
Mühledorf
Erschwil
Lommiswil
Brunnenthal
Gächliwil
Zullwil

Graphische Darstellung Nr. 5

Tabelle II

Finanzausgleich pro 1947

Fr. 55 50 45 40 35 30 25 20 15 10 5 — Staatssteuer pro Kopf der Einwohner

% 400 390 380 370 360 350 340 330 320 310 300 290 280 270 260 250 240 230 220 210 200 190 180 170

——— Maßgebendes Vielfaches

-·-·-·- Vielfaches der Totalgemeindesteuer (inklusive Fronsteuer)

Beitragsberechtigte Gemeinden:

Lostorf
Derendingen
Bätfwil
Boningen
Oberramsern
Büsseracb
Fehren
Obergösgen
Welschenrohr
Laupersdorf
Balm b. Günsberg
Recherswil
Neuendorf
Egerkingen
Bibern
Oekingen
Beinwil
Balm b. Messen
Kleinlützel
Oberdorf
Bolken
Flumenthal
Walterswil
Aedermannsdorf
Wolfwil
Tscheppach
Stüßlingen
Meltingen
Kyburg-Buchegg
Himmelried
Etziken
Bellach
Hochwald
Nuglar
Metzerlen
Mümliswil
Oberbuchsiten
Halten
Witterswil
Obererlinsbach
Erschwil
Oensingen
Messen
Hubersdorf
Aeschi
Burgäschi
Günsberg
Hofstetten
Mühledorf
Büren
Horriwil
Selzach
Betlach
Goßliwil
Hersiwil
Seewen
Bärschwil
Gempen
Starkirch-Wil
Schnottwil
Unterramsern
Nunningen
Biezwil
Hauenstein
Steinhof
Niederwil
Wisen
Winistorf
Matzendorf
Brunnenthal
Rodersdorf
Kienberg
Rohr
Zullwil
Gächliwil
Grindel
Herbetswil
Lommiswil

Prozente der Staatssteuer	Für den Finanzausgleich maßgebendes Vielfaches Anzahl der Gemeinden 1943	1947	Effektive Gemeindesteuerbelastung Anzahl der Gemeinden 1943	1947
170—200	23	24	17	16
über 200—250	27	32	38	49
über 250—300	21	12	17	11
über 300—350	9	6	10	2
über 350—400	3	4	2	—
über 400	1	—	—	—
Total	84	78	84	78

Seit Inkrafttreten des Finanzausgleichs im Jahre 1943 wurden bis Ende 1947 sieben weitere Gemeinden am Finanzausgleichsfonds bezugsberechtigt, während dreizehn andere wegfielen, da ihr Gemeindehaushalt saniert ist.

Uber die Entwicklung der drei erwähnten Reservefonds gibt uns folgende Zusammenstellung[10]) näheren Aufschluß:

Jahr	Reserve für		
	außerordentliche Beitäge an Einwohnergemeinden	Erhöhung der ord. Beträge an Einwohnergemeinden	Zuschüsse an Bürgergemeinden
	Fr.	Fr.	Fr.
1943	169 484.55	169 484.65	—
1944	286 561.91	287 292.27	30 850.70
1945	379 997.41	397 720.52	46 391.60
1946	483 959.16	540 154.62	65 660.—
1947	651 856.32	729 823.48	95 203.93

Im gleichen Zeitraum wurden an ordentlichen Beiträgen den Einwohnergemeinden Fr. 1 361 177.60 und an außerordentlichen Beiträgen Fr. 73 653.45 (seit 1945) ausgerichtet. Die Aufwendungen des Finanzausgleichsfonds für die Bürgergemeinden betrugen in diesen fünf Jahren Fr. 186 420.20.

So segensreich die Wirkung des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn für die Gemeindehaushalte auch ist, so dürfen doch die negativen Seiten nicht übersehen werden. Ein Hauptmangel liegt darin, daß die kantonale Hilfe erst eintritt, wenn die Gemeinden mit Steuern schon überlastet und ihre übrigen Steuerquellen voll ausgeschöpft sind. Bevor also eine Gemeinde aus dem Finanzausgleichsfonds Zuschüsse verlangen kann, muß sie ihre Steuerzahler bis zur letztmöglichen Grenze belasten.

Bei einem Teil der außerordentlichen Zuschüsse an die Gemeinden scheint

[10]) Zahlen, entnommen aus den Staatsrechnungen der betreffenden Jahre.

es fraglich, ob diese wirklich im Allgemeininteresse aller Einwohner liegen [vgl. z. B. in diesem Zusammenhang die 55% Subvention mit maximal Fr. 20 000.— an die Einwohnergemeinde Bellach vom Jahre 1946 für Landabtausch zu Industriezwecken (Garage)]. Anderseits werden Aufgaben, die wirklich im Interesse der Allgemeinheit liegen, wie z. B. Bauten von Wasserversorgungsanlagen mit 5% bis 10% und Schulhausumbauten mit 15% bis 20% subventioniert). Das Recht der Gewährung von außerordentlichen Zuschüssen sollte unseres Erachtens in die Hände des Kantonsrates gelegt werden. Dieser oder eine kantonsrätliche Spezialkommission hätte, bevor Entschlüsse von größerer Tragweite gefaßt würden, den Verband solothurnischer Einwohnergemeinden in dieser Frage zu konsultieren. Nur so ist auf die Dauer eine allseits gerechte Verteilung der außerordentlichen Zuschüsse aus dem Finanzausgleichsfonds gewährleistet.

B. SCHLUSSBETRACHTUNG

Nachdem wir nun einen Überblick über den recht mannigfaltigen Komplex des Finanzausgleichs gewonnen und sowohl die Aufgaben, respektive die Ausgabe- und Einnahmequellenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Solothurn, als auch den aktiven und passiven Finanzausgleich untersucht und beleuchtet haben, wollen wir versuchen, in einer Schlußbetrachtung das Ergebnis zusammenfassen.

In der Einleitung bemerkten wir, daß wir in der vorliegenden Arbeit davon absehen, für den Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden neue Vorschläge und Lösungsversuche zu unterbreiten. Es lag uns vielmehr daran, die Unterlagen zu solchen finanzpolitischen Betrachtungen und Maßnahmen vorzuführen. Wir durften uns um so mehr zu diesem Vorgehen entschließen, als die seit 1943 bestehende Regelung des Ausgleichs im großen und ganzen als gerecht und zweckmäßig bezeichnet werden kann. Wenn wir dennoch auf dem langen Weg durch die verschiedenen Gebiete der Staats- und Gemeindehaushalte am Schlusse einzelner Abschnitte hin und wieder Kritik übten und uns eine andere Lösung adäquater schien, so geschah dies in der Überzeugung, daß einiges noch verbesserungswürdig ist.

Wir hoffen, daß aus unsern Ausführungen deutlich wird, daß der Finanzausgleich das Kernproblem der Staats- und Gemeindefinanzpolitik bildet. Es ist sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden überaus wichtig, daß sie ihre gegenseitigen Beziehungen möglichst gut lösen und ihre Zwecke erschöpfend erfüllen. Treten Störungen in der Verteilung finanzieller Rechte und Pflichten

auf, dann können diese zum Zusammenbruch einzelner Finanzwirtschaften führen oder à la longue zu ungleichen und unhaltbaren Belastungen, zu fundamentalen Ungleichgewichten zwischen Ausgaben und Einnahmen einzelner Gebietskörperschaften.

In den letzten hundert Jahren wurden im Kanton Solothurn dem Problem des Finanzausgleichs große Bedeutung zugelegt. Im Laufe der Jahrzehnte fiel manches Votum über den Ausgleich zwischen Staat und Gemeinden. Wenn es bis zur Einführung des heute gesetzlich geregelten Finanzausgleichs auch manchen schweren Sturm in den Finanzhaushalten von Staat und Gemeinden gab, so hat sich der Staat unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzlage doch stets bemüht, eine möglichst gute Abgrenzung der Lasten und der dazu gehörenden Einnahmen vorzunehmen.

Was an diesem Gesamtbild am stärksten auffällt, ist der enge Zusammenhang der Finanzausgleichsbestrebungen mit der wirtschaftlichen und der juristischen Struktur des Staates.

Schon das aristokratisch-konservative Staatswesen der Mediation und der Restauration erkannte die Notwendigkeit einer finanziellen Mitbeteiligung des Oberverbandes an den wichtigsten Aufgaben, die auf die Gemeinden überwälzt wurden. Man betrachtete indessen diese Ausgleichsmaßnahmen durchaus als einen Akt obrigkeitlicher Güte und Mildtätigkeit gegenüber den Untertanen bzw. der Landbevölkerung. Diese Finanzausgleichsmaßnahmen drängten sich damals weder als objektive noch als ethische Pflicht des Oberverbandes an seine ihm dienende, untergeordnete Gebietskörperschaft auf, waren doch die damaligen Kollektivbedürfnisse noch so gering, daß sie die staatliche und die kommunale Finanzwirtschaft nicht wesentlich belasteten.

Mit dem liberalen Umbruch von 1830, der auch das solothurnische Staatswesen von Grund auf neu gestaltete, gewann das Finanzausgleichsproblem eine größere Bedeutung. Der Staat beteiligte sich nun in vermehrtem Maße an den mit großen Lasten verbundenen kommunalen Aufgaben. Anderseits wurde der finanzielle Ausgleich zugunsten der Gemeinden für besonders kostspielige Aufgaben gesetzlich sichergestellt und quantitativ verbessert.

Der frische Wind, der während der ganzen Regenerationsperiode belebend und befruchtend wirkte, ist auch im Finanzwesen deutlich zu spüren. Die politische, kulturelle und soziale Wiedergeburt des Staates verlieh der Finanzpolitik neue, lebenskräftige Impulse, deren Wirkung teilweise noch in diesem Jahrhundert festzustellen waren.

Wir haben gesehen, wie dem Staat in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts immer größere Aufgabengebiete zufielen, wie er unter großen finan-

ziellen Opfern gewaltige Werke schuf, um dadurch die kommunalen Finanzhaushalte zu entlasten. Mitte der Sechzigerjahre geriet der Staat in immer größere Finanznöte. Er sah sich daher gezwungen, eine Aufgabe nach der andern wieder auf die Gemeinden abzuwälzen und ihnen auch die Lasten aufzubürden. Da die Gemeinden das Recht zum Bezug direkter Steuern hatten, konnten sie diese zur Deckung der entstandenen Mehrkosten heranziehen.

Obwohl der Staat durch dieses Vorgehen finanziell erheblich entlastet wurde, blieb das Gleichgewicht im Finanzhaushalt dennoch dauernd gestört. Von den Verwaltungsrechnungen der Jahre 1867 bis 1895 schlossen vierundzwanzig mit Defiziten im Betrag von total Fr. 3 299 488.— ab, fünf ergaben einen Überschuß von total Fr. 176 450.—. Trotz der chronischen Defizite in der Verwaltungsrechnung wuchs das Staatsvermögen vorerst noch bis zu seinem höchsten Stand auf Fr. 7 500 000.— im Jahre 1875 an. Alsdann trat ein rascher, unaufhörlicher Zerfall ein; das Schicksal des Staatsvermögens war besiegelt durch die großen Verluste bei der Bankkatastrophe.

Wohl gaben sich die damaligen Leiter der Finanzverwaltung alle erdenkliche Mühe, um die Staatsfinanzen zu sanieren und sie auf die sichere Grundlage einer direkten Staatssteuer zu stellen. Aber alle derartigen Versuche scheiterten an der engstirnigen Haltung und an der mangelnden Opferbereitschaft des Souveräns. Es wäre nun Aufgabe der Gemeinden gewesen, dem finanzschwachen Staate im eigenen Interesse beizustehen. Der verfassungsrechtlich übergeordnete Verband „Staat" wurde jedoch — das zeigt die historische Entwicklung mit aller Deutlichkeit — de facto der Gesamtheit der Selbstverwaltungskörper nicht neben-, sondern sogar untergeordnet. Durch die sture Handhabung des obligatorischen Finanzreferendums verunmöglichten die Gemeinden eine Wiedergesundung der Staatsfinanzen. Erst nach vielen Fehlschlägen, unter dem Druck des zusammengebrochenen Staatsvermögens und der rigoros gehandhabten Sparpolitik durch die Regierung gab der Souverän 1895 endlich seine Zustimmung zur Einführung einer direkten Staatssteuer.

In den folgenden Jahrzehnten erfahren sowohl der Finanzhaushalt des Staates als auch der der Gemeinden eine erfreuliche Konsolidierung. Die Jahre des ersten Weltkrieges und besonders die große Krise der Dreißigerjahre brachten strukturelle Veränderungen in der Volkswirtschaft und damit auch in den Staats- und Gemeindehaushalten. In immer größerem Maße suchten die Gemeinden beim Staat um finanzielle Unterstützung zur Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nach. Der Staat subventioniert seine ihm untergeordneten Gebietskörperschaften mehr und mehr und gibt für größere, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben gewaltige Summen aus.

Wenn es dem Kanton Solothurn in den ersten Dezennien des 20. Jahrhunderts auch nicht immer gelungen ist, das Problem des Finanzausgleichs vor allem hinsichtlich der notwendigen finanziellen Stärkung des Staates, zufriedenstellend zu lösen, so darf doch gesagt werden, daß auf diesem Gebiet recht viel Positives geleistet wurde. Jedenfalls war es das Bestreben der verantwortlichen Kreise, sowohl dem Staate als auch den Gemeinden zu ermöglichen, durch eine zweckhafte Abgrenzung und Verteilung der Aufgaben und vor allem durch entsprechende Zuweisung von Einnahmen ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wo dies heute noch nicht gelungen ist, muß für die Zukunft eine Verbesserung des Finanzausgleichs auf diesem Gebiete angestrebt werden. Dabei sollte zum obersten Grundsatz die Forderung erhoben werden, daß sowohl durch eine gerechte Lastenverteilung als auch durch eine sorgfältige Finanzgebarung das Gleichgewicht der Staats- und Gemeindefinanzen hergestellt werden muß.

Aus unseren Ausführungen geht hervor, daß der Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen im Kanton Solothurn nicht überall geglückt ist. Oft gab es sichtbare Risse in dem Gefüge der einen oder andern Finanzwirtschaft, die nur schwer, teilweise überhaupt nicht mehr beseitigt werden konnten. Sehr hoch ist die Zahl der heute noch gültigen Gesetzen, Beschlüssen und Verordnungen aus der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts, die den neuen finanzpolitischen Forderungen schon lange nicht mehr entsprechen. Hier harrt sowohl der Legislative als auch der Exekutive ein großes Tätigkeitsfeld.

Ein fühlbarer Mangel liegt darin, daß im Kanton Solothurn eine genaue und vergleichbare Kenntnis der Finanzlage der verschiedenen Gemeinden nicht erarbeitet werden kann. Dieser Umstand steht der Verbesserung des Lastenausgleichs im Sinne einer qualitativ rationelleren Gestaltung entgegen. Hier könnte eine gut ausgebaute Gemeindestatistik außerordentlich wertvolle Dienste leisten.

CURRICULUM VITAE

Ich, Hans Walter von Arx, von Olten, bin am 11. Juli 1920 als Sohn des Emil von Arx, dipl. Maschinentechniker, und seiner Ehefrau Frieda, geb. Kunz, in Olten geboren.

Nach Absolvierung der Primar-, Bezirks- und kantonalen Handelsschule meiner Vaterstadt durchlief ich in Basel ein Privatgymnasium. Zur Vertiefung meiner kaufmännischen Kenntnisse trat ich im Winter-Trimester 1941/42 als interner Schüler ins Institut auf dem Rosenberg in St. Gallen ein. Im Frühjahr 1943 bestand ich die Handelsmatura der Handels-Hochschule St. Gallen (Schweizerische Wirtschafts- und Verwaltungs-Hochschule).

Vom Sommer-Semester 1943 bis zum Winter-Semester 1945/46 lag ich an der Handels-Hochschule betriebswirtschaftlichen Studien ob und spezialisierte mich für die Richtung Industrie. Um die Examinavorschriften zu erfüllen, unterbrach ich 1944 meine Studien und absolvierte in der Gesellschaft der Ludwig von Rollschen Eisenwerke (im Eisenwerk Klus und am Hauptsitz in Gerlafingen) ein halbjähriges kaufmännisch-industrielles Praktikum. Nach bestandenem Teillizentiat der Richtung Industrie in chemischer und mechanischer Technologie exmatrikulierte ich mich 1945 in St. Gallen.

Vom Winter-Semester 1945/46 an studierte ich an der Universität Basel. Neben dem Studium betätigte ich mich seit 1946 im Lehrfach.

Vorlesungen hörte ich bei folgenden Herren Dozenten:

a) in St. Gallen: Beausire, Debes, Dyhrenfurth, Engeler, Fischer, Gutersohn, Gsell, Hug, Holenstein, Jöhr, Jovanovits, Keller, Kopp, Küng, Lisowsky, Merian, Naegeli, Nawiasky, Nef, Reinhard, Schmidt, Temperli, Thürer, Vetsch, Wacker, Weber, Widmer und Wildi;

b) in Basel: von Dietze, Furlan, Salin, Simonius, Max Staehelin, Ruck und Wagner.

Ferner beteiligte ich mich an den Übungen der Herren Professoren:

a) in St. Gallen: Debes, Engeler, Jöhr, Lisowsky, Naegeli, Schmidt, Thürer, Weber und Wildi;

b) in Basel: Furlan, Salin, Simonius, Max Staehelin und Wagner.

Die Dissertation entstand unter der Leitung von Herrn Professor Salin, dem ich für seine Unterstützung zu besonderem Dank verpflichtet bin.